

*Suomi
Finland*
100

Hallituksen vuosikertomus 2016

Hallituksen julkaisusarja | **1a/2017**



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Hallituksen vuosikertomus 2016

ISSN 2341-7129

ISBN 978-952-287-394-1

ISSN 2323-962X

ISBN 978-952-287-393-4

Lönnberg Print & Promo 2017

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia		27.4.2017
Tekijät	Valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö		
Julkaisun nimi	Hallituksen vuosikertomus 2016		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Hallituksen julkaisusarja 1a/2017		
Diaari/hankenumero	VNK/681/05/2016	Teema	
ISBN painettu	978-952-287-394-1	ISSN painettu	2341-7129
ISBN PDF	978-952-287-393-4	ISSN PDF	2323-962X
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-393-4		
Sivumäärä	120	Kieli	suomi
Asiasanat	vuosikertomus, tilinpäätös		
Tiivistelmä Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt. Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:ssä. Talousarviolain 18 §:ssä edellytetään, että hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Säädöstasolla kertomuksen sisältöä määrittävät erityisesti myös valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) vaatimukset. Hallituksen vuosikertomusta koskeva asetustasoinen sääntely on uudistettu helmikuussa 2016 voimaan tulleella valtion talousarviosta annetun asetuksen muutoksella (118/2016). Hallituksen vuosikertomus vuodelta 2016 muodostuu neljästä osasta, itse vuosikertomuksesta sekä kolmesta liitteestä: Liite 1 Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset Liite 2 Tilinpäätöslaskelmat Liite 3 Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta			
Kustantaja	Valtioneuvoston kanslia		
Painopaikka ja vuosi	Lönnberg Print & Promo, 2017		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Statsrådets kansli		27.4.2017
Författare	Statsrådets kansli, finansministeriet		
Publikationens titel	Regeringens årsberättelse 2016 Hallituksen vuosikertomus 2016		
Publikationsseriens namn och nummer	Regeringens publikationsserie 1a/2017		
Diarie- /projektnummer	VNK/681/05/2016	Tema	
ISBN tryckt	978-952-287-394-1	ISSN tryckt	2341-7129
ISBN PDF	978-952-287-393-4	ISSN PDF	2323-962X
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-393-4		
Sidantal	120	Språk	finska
Nyckelord	årsberättelse, bokslut		
Referat Statsrådet lämnar regeringens årsberättelse till riksdagen som den berättelse om regeringens verksamhet, skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt om regeringens åtgärder med anledning av riksdagens beslut som det föreskrivs om i 46 § i grundlagen. Närmare bestämmelser om regeringens årsberättelse finns i 9 a § i lagen om statsrådet (175/2003) och i 17 och 18 § i lagen om statsbudgeten (423/1988). Enligt 18 § i lagen om statsbudgeten ska de redogörelser för statsfinanserna och skötseln av statsfinanserna samt resultatet av statens verksamhet som tas in i regeringens årsberättelse ge riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten följts och om statens intäkter och kostnader, statens ekonomiska ställning och resultat (rättvisande bild). På författningsnivå bestäms berättelsens innehåll dessutom särskilt av kraven i förordningen om statsbudgeten (1243/1992). Förordningsbestämmelserna om regeringens årsberättelse har förnyats genom en ändring av förordningen om statsbudgeten (118/2016), som trädde i kraft i februari 2016. Regeringens årsberättelse för 2016 består av fyra delar, själva årsberättelsen och tre bilagor: Bilaga 1 Ministeriernas resultatöversikter Bilaga 2 Bokslutskalkyler Bilaga 3 Åtgärder med anledning av riksdagens uttalanden och ställningstaganden			
Förläggare	Statsrådets kansli		
Tryckort och år	Lönnberg Print & Promo, 2017		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

SISÄLLYS

Esipuhe	7
1 Hallituskokoonpano.....	9
1.1 Hallituksen toiminta	9
1.2 Juha Sipilän hallitus.....	11
1.3 Ministereiden työnjako 31.12.2016.....	11
2 Hallitusohjelman toimeenpano.....	14
2.1 Kestävä kasvu ja julkinen talous	14
2.2 Työllisyys ja kilpailukyky	16
2.3 Osaaminen ja koulutus.....	21
2.4 Hyvinvointi ja terveys.....	26
2.5 Biotalous ja puhtaat ratkaisut	29
2.6 Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen	32
2.7 Sote- ja maakuntauudistus.....	37
2.8 Valtioneuvoston EU-vaikuttaminen.....	39
2.9 Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka	43
2.10 Sisä- ja oikeusasiat	47
2.11 Kestävä kehitys	51
3 Julkinen talous	53
3.1 Julkisen talouden tila	53
3.1.1 Taloudelliset lähtökohdat.....	53
3.1.2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat EU- ja kansalliset säännökset	54
3.1.3 Julkisen talouden tila vuonna 2016	55
3.2 Valtiontalous.....	57
3.2.1 Valtiontalouden kokonaislaskelmat	57
3.2.2 Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös	64
3.2.3 Valtion henkilöstön tila.....	72
3.2.4 Verotulot, verotuet ja verovaje.....	75
3.2.5 EU:n ja Suomen väliset rahavirrat	84
3.2.6 Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot	85
3.2.7 Valtionvelka	88
3.2.8 Valtiontalouden vastuut ja riskit.....	91

3.3	Valtion yhtiöomistus	98
3.3.1	Päätöksenteko ja organisoituminen.....	98
3.3.2	Yritysvastuu, palkitseminen ja hallitusvalinnat.....	100
3.3.3	Merkittävät muutokset yhtiöomistuksessa ja pääomitukset	101
3.3.4	Valtio-omistuksen taloudellinen kehitys	102
3.3.5	Valtion yhtiöomistuksen vaikuttavuus	105
3.4	Kuntatalous	114
3.4.1	Kuntatalouden ohjaus.....	114
3.4.2	Kuntatalouden tila – menot, tulot ja tasapaino.....	114
3.4.3	Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet	116
3.5	Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot	117
4	Valtiovarain controller -toiminnon lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä.....	118

Esipuhe

Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hallituksen vuosikertomuksen perustuslain 46 §:ssä säädettyä kertomuksena hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä niistä toimista, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.

Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 9 a §:ssä sekä valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 §:issä. Talousarviolain 18 §:ssä edellytetään, että hallituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Valtion talousarviosta annetussa asetuksen (1243/1992) 8 a luvussa on säännökset vuosikertomuksen sisällöstä.

Vuosikertomus koostuu varsinaisesta kertomuksesta ja siihen kiinteästi liittyvästä kolmesta liitteestä, jotka ovat ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset (Liite 1), tilinpäätöslaskelmat (Liite 2) ja toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta (Liite 3).

Vuosikertomuksen kertomusosassa ovat kuvattu pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman jäsenyyksen mukaisesti hallituksen keskeiset politiikkakokonaisuudet. Kertomusosa sisältää myös katsaukset julkiseen talouteen, valtion ja kuntatalouteen sekä valtion yhtiöomistukseen. Edelliseen vuosikertomukseen verrattuna kehitystä havainnollistavia kuvia ja taulukoita on lisätty.

Kertomus sisältää ministeriöiden toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset (Liite 1). Kuvauksessa on katsaukset toimintaympäristön ja toimialan muutoksiin sekä arviot toimintaympäristön ja toimialan keskeisimmistä riskeistä. Tuloksellisuuskuvaukset sisältävät ministeriöiden arviot vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta ja tuloksellisuuden kehityksestä kertomusvuonna. Lisäksi niillä ministeriöillä, joiden hallinnonalalla on liikelaitoksia tai talousarvion ulkopuolella olevia valtion rahastoja, on selvitykset näistä. Oikeusministeriön osuus sisältää myös saamelaiskäräjien kertomuksen vuodelta 2016.

Kertomuksen tilinpäätösosassa (Liite 2) keskeinen kokonaisuus on valtion tilinpäätös liitetietoineen. Lisäksi tilinpäätösosassa on esitetty valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätöslaskelmat. Liitteessä ovat myös valtion talousarviotalouden sekä valtion liikelaitosten ja rahastojen kokonaislaskelmat.

Liitteessä 3 selostetaan toimenpiteet, joihin hallitus on ryhtynyt kertomusvuoden aikana vireillä olevien eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Lausumat ja kannanotot vastauksineen on esitetty eduskunnan valiokuntien mukaan jaoteltuina. Kertomusosaan edellisvuonna sisältyneestä yhteenvedosta on luovuttu.

Hallituksen vuosikertomuksen laatimisaikataulu valtioneuvostossa on asetettu siten, että eduskunta voisi käsitellä kertomuksen kevätistuntokaudella.

Eduskunta on vuonna 2015 antamassaan kannanotossa edellyttänyt, että hallitus edelleen kehittää vuosikertomusta. Valtioneuvosto on sitoutunut jatkamaan työtä vuosikertomuksen kehittämiseksi.

Helsingissä 27 päivänä huhtikuuta 2017

Pääministeri Juha Sipilä

Alivaltiosihteeri Timo Lankinen

1 Hallituskokoonpano

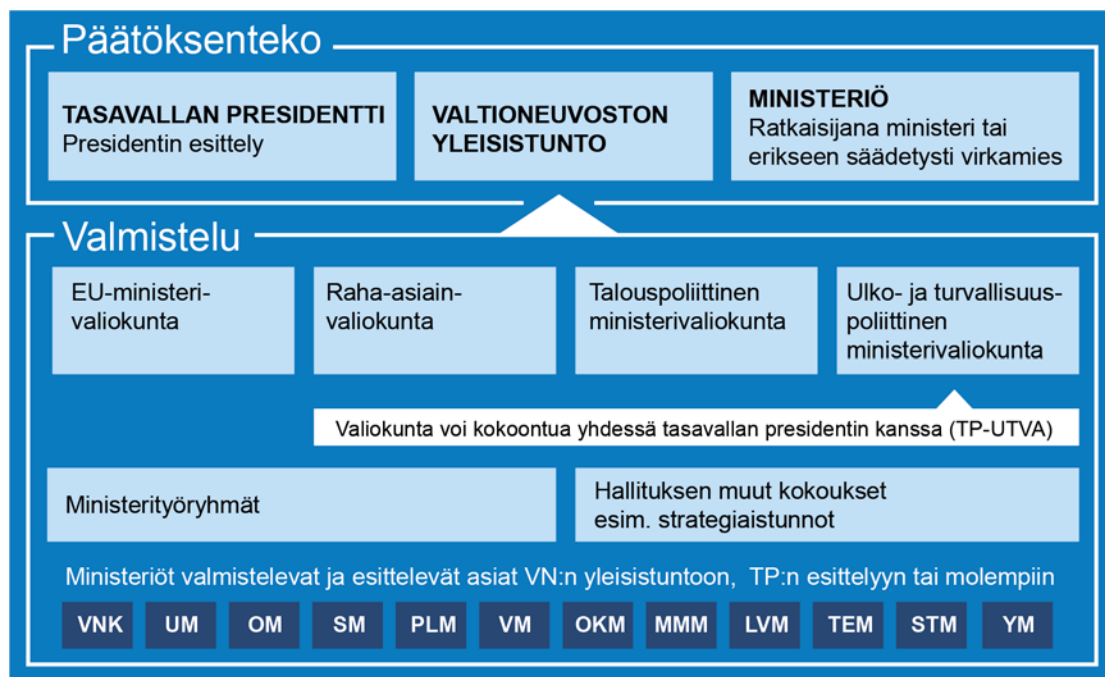
Tasavallan presidentti nimitti 29.5.2015 pääministeri Juha Sipilän hallituksen, joka on itsenäisen Suomen 74. hallitus. Hallituksen muodostivat vaalien kolme suurinta puoluetta Suomen Keskusta, Perussuomalaiset sekä Kansallinen Kokoomus. Hallitukseen nimitettiin 14 ministeriä.

1.1 Hallituksen toiminta

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelma annettiin tiedonantona eduskunnalle toukokuussa 2015. Hallituksen tavoitteena on nostaa Suomen talous kestävänsä kasvun ja kohenevan työllisyyden uralle sekä turvata julkisten palvelujen ja sosiaaliturvan rahoitus.

Strategisen hallitusohjelmansa avulla hallitus vie eteenpäin välttämättömiä uudistuksia viidellä painopistealueella, joita ovat työllisyys- ja kilpailukyky, osaaminen ja koulutus, hyvinvointi- ja terveys, biotalous ja puhtaat ratkaisut sekä digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen. Hallituksen strategiset tavoitteet konkretisoituvat 26 kärkihankkeessa. Lisäksi hallitusohjelman tavoitteena on toteuttaa eläkeuudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, karsia kuntien tehtäviä ja velvoitteita sekä uudistaa alue- ja keskushallintoa. Hallituksen toimintasuunnitelma hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi julkistettiin syyskuussa 2015. Toimintasuunnitelma päivitettiin huhtikuussa 2016.

Kuvio 1. Valtioneuvoston päätöksenteko



Hallitusten kokousten määrä on pysynyt viime vuosina verrattain samansuuruisina. Pääministeri Sipilän hallitus aloitti vuonna 2015 käytännön pitää erityisiä strategias-
tuntoja. Samalla hallituksen neuvottelujen määrä väheni ja iltakoulut jäivät pois. Taulukossa 1 on esitetty erityyppisten kokousten määrän kehitys vuosina 2014–2016.

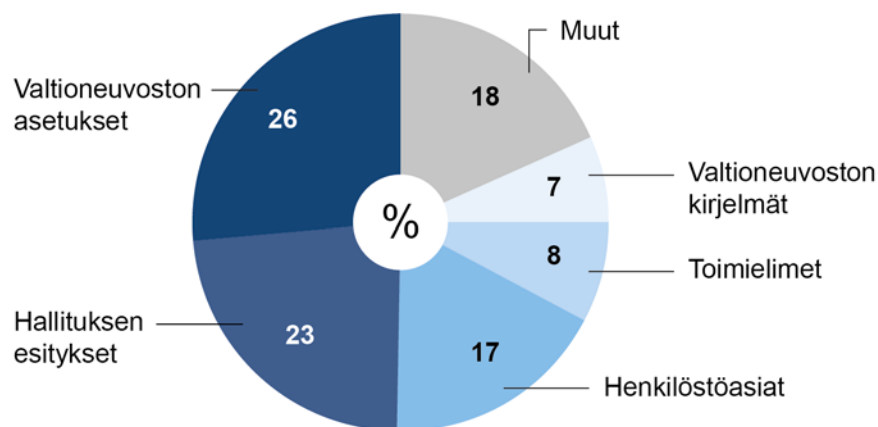
Taulukko 1. Hallituksen kokoukset vuosina 2014–2016

	2014	2015	2016
Raha-asiainvaliokunta	50	49	53
Valtioneuvoston yleisistunto	60	58	60
päätökset	1 263	1 100	1 149
Tasavallan presidentin esittely	31	23	26
päätökset	450	461	487
Hallituksen neuvottelu tai iltakoulu	25	24	14
Hallituksen strategiasitunto	-	10	18

Hallitus on asettanut valtioneuvostolain (175/200) mukaisten ministerivaliokuntien lisäksi ministerityöryhmät hallitusohjelman viidelle strategiselle tavoitteelle ja re-
formikokonaisuudelle. Myös sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon asioille sekä maahanmuutolle on nimetty ministerityöryhmät. Venäjä-asioita varten on asetettu ministerityöryhmä, joka toimii tiedonjako- ja koordinaatioelimenä koko hallitukselle, ja jonka kokouksiin myös tasavallan presidentti voi osallistua.

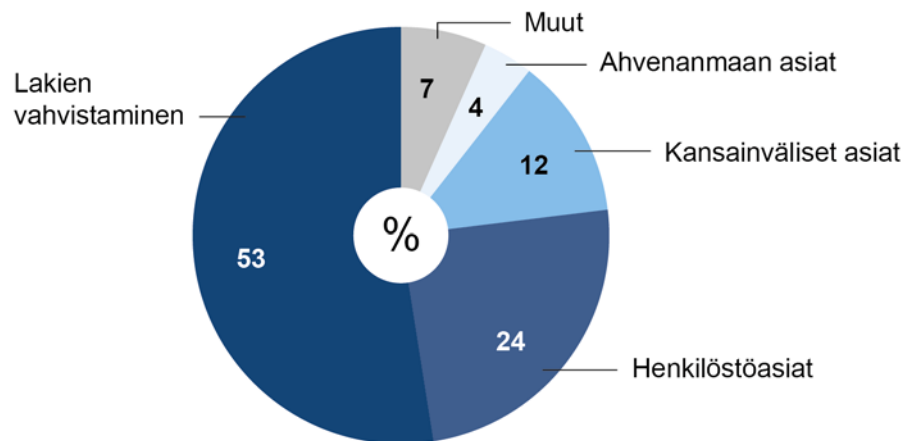
Valtioneuvoston yleisistunnossa päätettyjen asioiden määrä on pysynyt viime vuosi-
na verrattain samana. Kuviossa 2 on esitetty yleisimmät asiatyypit vuonna 2016 jär-
jestetyissä yleisistunnoissa.

Kuvio 2. Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistujen asioiden jakautuminen asiatyypeittäin v. 2016, %



Kuviossa 3 on esitetty yleisimmät asiatyypit vuonna 2016 järjestetyissä tasavallan presidentin esittelyissä.

Kuvio 3. Tasavallan presidentin esittelyssä ratkaistujen asioiden jakautuminen asiatyypeittäin v. 2016, %



1.2 Juha Sipilän hallitus

Kertomusvuonna 2016 hallitustehtäviä hoiti Juha Sipilän hallitus, jonka kokoonpano oli seuraava:

- pääministerinä Juha Sipilä
- pääministerin sijaisena ja ulkoasiainministerinä Timo Soini
- ulkomaankauppa- ja kehitysministerinä Lenita Toivakka, 22.6.2016 alkaen Kai Mykkänen
- oikeus- ja työministerinä Jari Lindström
- sisäministerinä Petteri Orpo, 22.6.2016 alkaen Paula Risikko
- puolustusministerinä Jussi Niinistö
- valtiovarainministerinä Alexander Stubb, 22.6.2016 alkaen Petteri Orpo
- liikenne- ja viestintäministerinä Anne Berner
- kunta- ja uudistusministerinä Anu Vehviläinen
- opetus- ja kulttuuriministerinä Sanni Grahn-Laasonen
- maatalous- ja ympäristöministerinä Kimmo Tiilikainen
- elinkeinoministerinä Olli Rehn, 29.12.2016 alkaen Mika Lintilä
- sosiaali- ja terveysministerinä Hanna Mäntylä, 25.8.2016 alkaen Pirkko Mattila
- perhe- ja peruspalveluministerinä sosiaali- ja terveysministeriössä Juha Rehula.

1.3 Ministereiden työnjako 31.12.2016

Pääministeri huolehtii perustuslain nojalla valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Pääministerillä on erityinen vastuu kokonaiskoordinaatiosta ministeriöiden toimialoilla digitalisaatioon, normien purkuun ja kokeilutoimintaan liittyen.

Ministeriöitä, joissa toimi vain yksi ministeri, oli kertomusvuoden päättyessä kuusi: sisäministeriö, puolustusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsäta-

lousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä ympäristöministeriö. Ministereiden työnjako muissa ministeriöissä oli seuraava:

Valtioneuvoston kanslia

Ulkoasiainministeri Soini käsittelee ne valtioneuvoston EU-sihteeristölle kuuluvat asiat, jotka eivät kuulu pääministerille.

Kunta- ja uudistusministeri Vehviläinen vastaa selvitys- ja tutkimustoiminnasta sekä valtion sektoritutkimuksen tavoitteiden yhteensovittamisesta päätöksenteon tueksi.

Pääministeri Sipilä käsittelee valtioneuvoston EU-sihteeristölle kuuluvista asioista Eurooppa-neuvostoon kuuluvat asiat, Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat sekä Euroopan unioniin liittyvät nimitysasiat. Hänelle kuuluvat myös muut valtioneuvoston kanslialle kuuluvat asiat omistajaohjausasiat mukaan lukien kunta- ja uudistusministerille kuuluvia asioita lukuun ottamatta.

Ulkoasiainministeriö

Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Mykkänen käsittelee kauppapolitiikkaa koskevat asiat ja kehitysyhteistyötä koskevat asiat.

Liikenne- ja viestintäministeri Berner käsittelee pohjoismaisen yhteistyön asiat.

Ulkoasiainministeri Soini käsittelee muut ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvat asiat arktiset asiat mukaan lukien.

Oikeusministeriö

Liikenne- ja viestintäministeri Berner käsittelee Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoa koskevat asiat.

Oikeus- ja työministeri Lindström käsittelee muut oikeusministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Valtiovarainministeriö

Kunta- ja uudistusministeri Vehviläinen käsittelee kunta- ja aluehallinnon asiat, henkilöstö- ja hallintopolitiikan asiat, julkisen hallinnon ICT-toiminnot sekä valtiovarain controller -toiminnolle kuuluvat asiat sekä tilastointia koskevat asiat.

Valtiovarainministeri Orpo käsittelee muut valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Oikeus- ja työministeri Lindström käsittelee työllisyys- ja yrittäjyysosastolle sekä työelämä- ja markkinaosastolle kuuluvat asiat.

Elinkeinoministeri Lintilä käsittelee muut työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Perhe- ja peruspalveluministeri Rehula käsittelee sosiaali- ja terveyspalveluosastolle kuuluvat asiat, ei kuitenkaan lääkehuoltoa koskevia asioita, sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osastolle kuuluvat asiat samoin kuin tasa-arvoasiat.

Sosiaali- ja terveysministeri Mattila käsittelee muut sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat asiat.

2 Hallitusohjelman toimeenpano

Kuvio 4. Hallitusohjelman 2015–2019 painopisteet



2.1 Kestävä kasvu ja julkinen talous

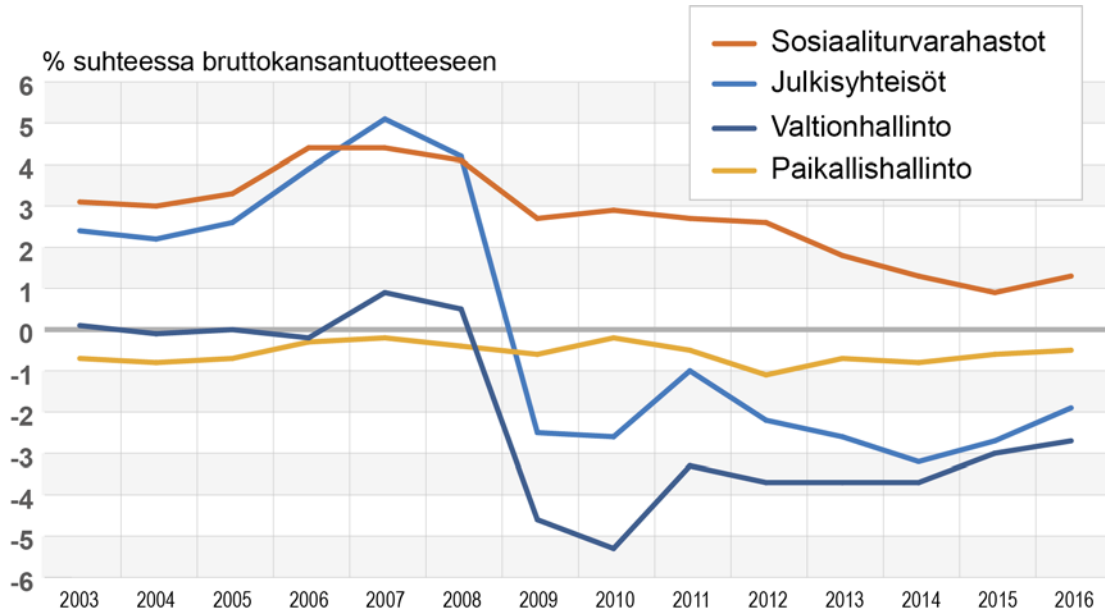
Hallitus on asettanut tavoitteeksi, että julkisen talouden velkaantuminen suhteessa bruttokansantuotteeseen taittuu vaalikauden loppuun mennessä ja velaksi eläminen loppuu v. 2021.

Velkatavoitteen rinnalle ja konkretisoimiseksi hallitus on asettanut julkisen talouden suunnitelmassa syksyllä 2015 seuraavat julkisen talouden rahoitusasematavoitteet:

- valtiontalouden alijäämä korkeintaan ½ % suhteessa bruttokansantuotteeseen
- kuntatalouden alijäämä korkeintaan ½ % suhteessa bruttokansantuotteeseen
- työeläkerahastojen ylijäämä n. 1 % suhteessa bruttokansantuotteeseen
- muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema n. 0 % suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Tällä hetkellä näyttää siltä, että koko julkisen talouden tila on jäämässä tavoiteltua heikommaksi vaalikauden lopulla valtion alijäämäisyyden vuoksi. Muut julkisen talouden alasektorit näyttäisivät keskimäärin pääsevän asetettuihin tavoitteisiin.

Kuvio 5. Julkisyhteisöjen rahoitusjäämät



Lähde: Tilastokeskus

Finanssipoliittiset tavoitteet ovat välietappeja matkalla kohti julkisen talouden kestävä rahoitusta. Keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi ovat välittömät säästöt, julkisen hallinnon ja palvelutuotannon tehostaminen sekä toimet talouden kasvun edellytysten vahvistamiseksi. Finanssipoliittisten tavoitteiden lisäksi hallitus on asettanut tavoitteeksi, että työllisyysaste nousee 72 prosenttiin ja työllisten määrä kasvaa 110 000 hengellä hallituskaudella. Työllisyyden lisäämiseen ja työttömyyden vähentämiseen tähtäävät toimet edistävät kasvua ja vahvistavat julkista taloutta.

Työmarkkinajärjestöjen sopima kilpailukyky sopimus tukee vientiä, mutta se ei yksin riitä viennin kääntämiseksi nousuun. Teollisuuden rakennemuutos, pitkittyessään rakenteelliseksi muodostunut työttömyys ja väestön ikärakenteen muutos ovat heikentäneet talouden kasvun edellytyksiä. On varauduttava siihen, että Suomen talouskasvu ei palaudu finanssikriisiä edeltävien vuosien tasolle.

Talouden suhdannemuutos ja hallituksen toimet julkisen talouden vakauttamiseksi kohentavat julkisen talouden rahoitusasemaa. Silti rahoitusasema uhkaa lukkiutua rakenteelliseen epätasapainoon. Nähtävissä oleva talouskasvu ei riitä rahoittamaan julkisen talouden nykyisiä rakenteita ja lainsäädännön kansalaisille takaamia etuuk-
sia ja julkisia palveluja pitkällä aikavälillä.

Hallitusohjelman mukaiset välittömät säästöt on kirjattu valtiontalouden kehyksiin ja ne ovat mukana valtion talousarviossa. Näillä säästöillä 10 mrd. euron toimenpi-

dekokonaisuudesta on toteutumassa n. 4 mrd. euroa. Loput 6 mrd. euroa ovat julkista taloutta vahvistavien ja työllisyyttä lisäävien rakenneuudistusten varassa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella ja muilla julkisen hallinnon uudistamistoimilla tavoitellaan pidemmällä aikavälillä julkisen talouden vahvistamista 4 mrd. eurolla.

Maltilliset palkkaratkaisut, kilpailukyky sopimus ja siihen kytkeytyvä verotuksen keveneminen tukevat työllisyyttä ja talouden kasvua. Valtio tukee kasvua myös investoinnein ja takauksin. Julkiset investoinnit ovat korkealla tasolla ja julkisen sektorin takaukset ovat kasvaneet erittäin nopeasti viime vuosina. Näyttää kuitenkin siltä, että ilman lisätoimia työllisyysasteelle ja työllisten määrälle asetettuja tavoitteita ei olla saavuttamassa eikä julkisen talouden rahoitusasema kohene tavoitellusti.

2.2 Työllisyys ja kilpailukyky

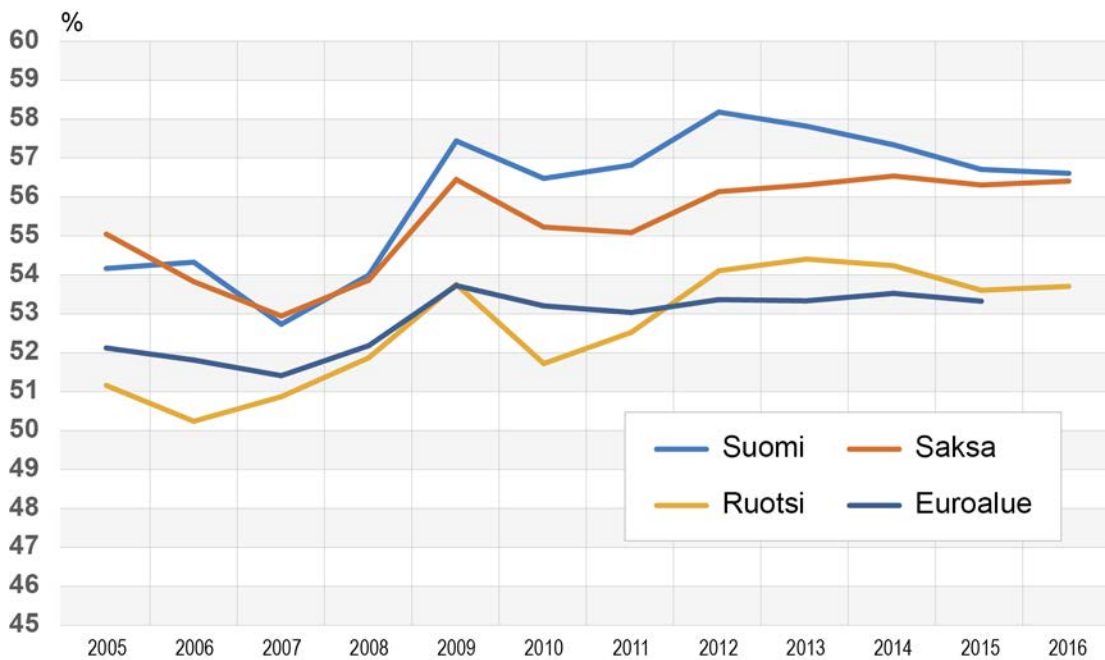
Työllisyyden ja kilpailukykyyn painopisteen uudistuksilla luodaan edellytyksiä yritysten uudistumiselle, kasvuille ja kansainvälistymiselle. Kilpailukykyä vahvistetaan yrittäjyyspaketilla. Työttömyysturvan uudistamisella kannustetaan työn nopeaan vastaanottamiseen. Työvoimahallinto uudistetaan työllistymistä tukevaksi.

Hallituskauden tavoitteet, kärkihankkeet ja niiden seurantatiedot ovat nähtävissä [valtioneuvoston verkkosivuilla](#).

Kustannuskilpailukykyyn ja työllisyyden vahvistaminen

Vuonna 2016 työmarkkinoilla sovitulla kattavalla kilpailukyky sopimuksella todennäköisesti saavutetaan keskeisiä kilpailijamaitamme Ruotsia ja Saksaa kustannuskilpailukyvyssä lähivuosina. Tavoitteisiin pääsemiseksi tuotannon yksikkökustannuksia alennetaan n. 4 prosentilla. Sopimus parantaa Suomen kustannuskilpailukykyä siirtämällä kustannusrasitusta työnantajalta työntekijöille sekä tavoittelemalla vuosityöajan pidentämistä 24 tunnilla ansiotasoa muuttamatta. Sopimukseen liittyvät veronkevennykset tukevat kotimaista kulutusta ja kaupan kysyntää. Sopimus vie osaltaan kohti hallituksen tavoitetta 110 000 uudesta työpaikasta hallituskauden aikana.

Kuvio 6. Palkansaajakorvausten osuus arvonlisäyksestä



Lähde: Eurostat ja valtiovarainministeriö

Työvoimahallinnon toimivuuden tehostaminen etenee suunnitellusti mm. osana julkisten kasvupalvelujen rakentamista maakuntiin. Esimerkiksi yksityisten työnvälityspalvelujen laajempaa hyödyntämistä ollaan testaamassa.

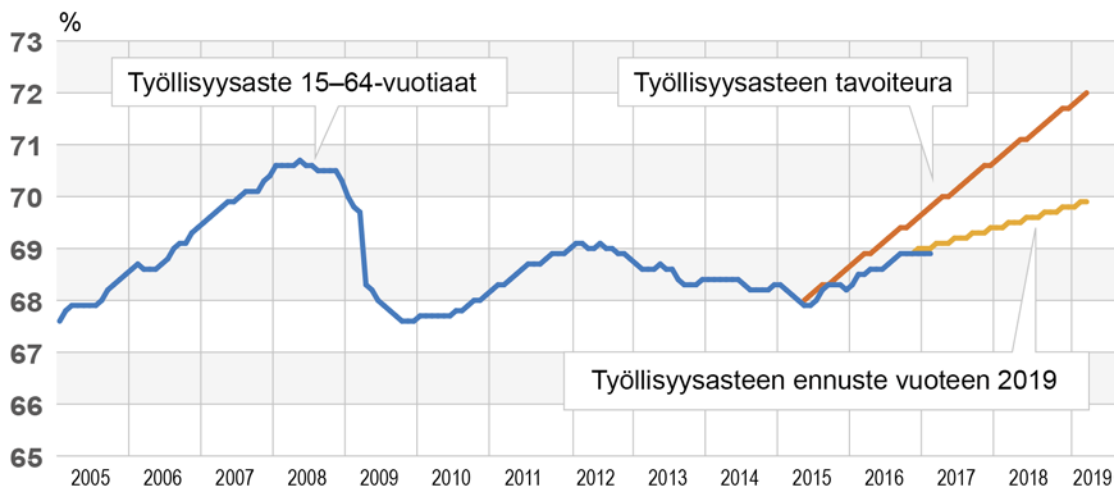
Työllistämisen kynnystä on alennettu pidentämällä työntekijöiden koeaika neljästä kuuteen kuukauteen, mahdollistamalla alle vuoden määräaikaisten työsuhteiden solmiminen ilman eri perusteita ja lyhentämällä tuotannollisin tai taloudellisin perustein irtisanotun työntekijän takaisinottovelvollisuusaikaa. Työsopimuslain muutokset tulivat voimaan vuoden 2017 alussa.

Työllisyys- ja yrittäjyyspakettien toimin on lisätty työn kannustavuutta ja työllistämisen houkuttelevuutta. Esimerkiksi työttömyysetuutta voi nyt käyttää palkkatuen, starttirahan ja liikkuvuusavustuksen rahoittamiseen. Työkokeilun käyttötarkoitusta on laajennettu kokeiluluontoisesti vuosiksi 2017 ja 2018 siten, että sitä on mahdollista käyttää työnhakijan soveltuvuuden arvioimiseksi ennen työsopimuksen tekemistä. Työttömien aktivoimiseksi työ- ja elinkeinotoimistot ovat aloittaneet työttömien määräaikaishaastattelut ja työttömyyskassat ovat alkaneet maksaa liikkuvuusavustusta.

Työllisyyskehitys ja investoinnit

Työllisyyden ja talouskasvun kehitysurat eivät ole vastanneet hallitusohjelman laatimisen aikana tehtyjä arvioita. Tavoitetta 110 000 uuden työpaikan luomisesta ei saavuteta hallituskaudella.

Kuvio 7. Työllistämisasteen trendi, ennusteseuranta ja hallituksen työttömyystavoite



Työllisyysasteen tavoiteura lähtee 5/2015 ja loppuu 4/2019. Ennusteura lähtee VM:n ennusteen lähtötilanteesta 10/2016.

Lähde: Tilastokeskus ja valtiovarainministeriö

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen¹ mukaan työttömiä oli vuoden 2016 joulukuussa 207 000, mikä oli 34 000 vähemmän kuin vuotta aiemmin. Työttömyysaste oli joulukuussa 7,9 %, kun vuotta aiemmin se oli 9,2 %. Vuonna 2016 työttömyysaste oli keskimäärin 8,8 %, kun se v. 2015 oli 9,4 %.

Työllisiä oli vuoden 2016 joulukuussa 2 421 000, mikä oli 34 000 enemmän kuin vuotta aiemmin. Työllisyysaste eli työllisten osuus 15–64-vuotiaista oli kertomusvuoden joulukuussa 68,3 %, kun se vuotta aiemmin oli 66,9 %. Miesten työllisyysaste nousi samalla ajanjaksolla 2,0 prosenttiyksikköä 69,7 prosenttiin ja naisten työllisyysaste 0,6 prosenttiyksikköä 66,8 prosenttiin.

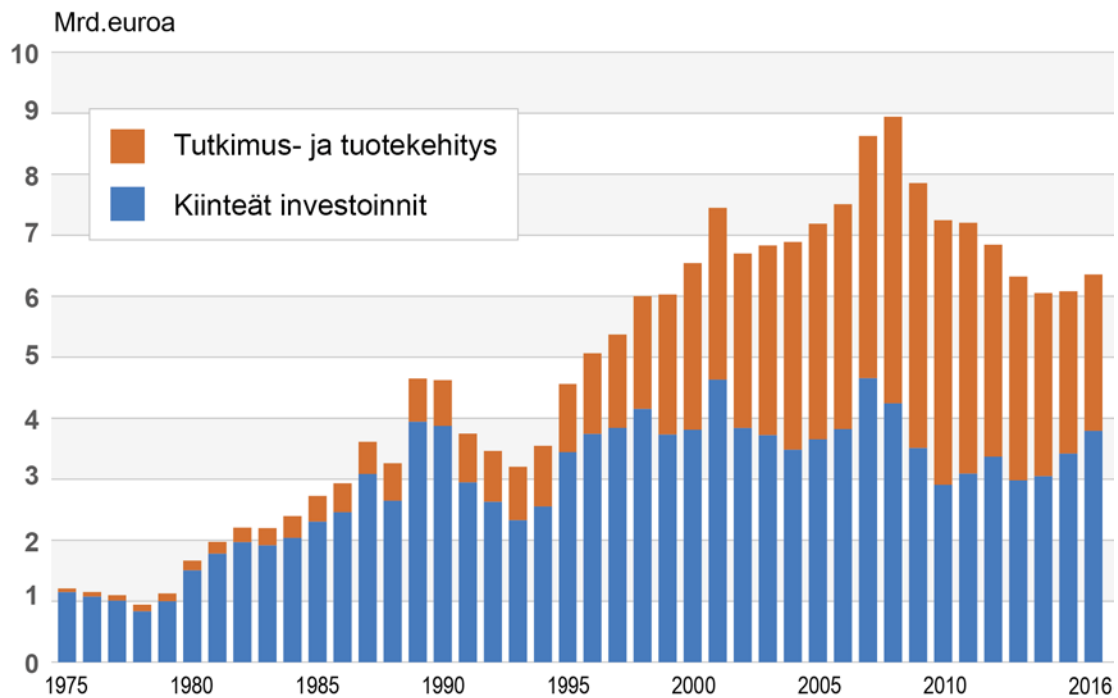
Maahanmuuttajien nopean työllistymisen edistämiseksi Uudellamaalla on käynnistetty syyskuussa 2016 kokeilu, jonka tavoitteena on työllistää 2 500 maahanmuuttajaa vuosina 2016–2019.

Elinkeinoelämän keskusliiton investointitiedustelun² mukaan teollisuuden kiinteät investoinnit nousevat v. 2017 n. 4,1 mrd. euroon, eli lähes 4 % edellisestä vuodesta. Investoinnit alkoivat piristyä vuonna 2015, ja vuoden 2016 aikana investointien on arvioitu kasvaneen n. 8 %.

¹ Tilastokeskus. Suomen virallinen tilasto (SVT) Työvoimatutkimus. Joulukuu 2016. http://www.stat.fi/til/tyti/2016/12/tyti_2016_12_2017-01-24_tie_001_fi.html

² Elinkeinoelämän keskusliitto. Investointitiedustelu. Helmikuu 2017. https://ek.fi/wp-content/uploads/Inv-tiedustelu-syysy-2016_2.pdf

Kuvio 8. Teollisuuden kiinteät investoinnit sekä tutkimus- ja tuotekehitysmenot (käyvin hinnoin)



Lähteet: Tilastokeskus (vuoteen 2015 asti) ja Elinkeinoelämän keskusliitto (2016 alkaen), v. 2016 arvio

Tilastokeskuksen kansantalouden neljännesvuositilinpidoon³ mukaan työpanoksen kokonaistaso (työllisten ja palkansaajien tehdyt työtunnit eri toimialoilla) on pysynyt viime vuosina Suomessa tasaisena (samoilla tasoilla), mutta toimialojen sisällä on ilmennyt voimakasta rakennemuutosta teollisuudesta palvelutoimialoille.

Elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytysten parantaminen

Yritysten rahoituksen ja riskinottokyvyn vahvistamiseksi on koottu 600 milj. euron kasvurahoituskokonaisuus, joka parantaa etenkin kasvuyritysten rahoitusmahdollisuuksia. Puolet kasvurahoituksesta muodostuu Finnvera Oyj:n maaliskuussa 2016 käyttöönotetusta välirahoitusvaltuudesta. Finnvera Oyj rakentaa myös ratkaisuja yritysten sukupolven- ja omistajavaihdosten helpottamiseksi. Kasvurahoituksen toinen puoli muodostuu alku- ja kasvuvaiheen pääomittamiseen suunnatuista varoista, vientiä ja innovaatioita tukevista kasvuohjelmista sekä uusiutuvan energian investointituesta.

Kertomusvuonna Finnvera Oyj:n ja Suomen Vientiluotto Oy:n viennin rahoitusvaltuuksia nostettiin merkittävästi. Muutoksella edistetään vientiä aloilla, joilla kansainvälisessä kilpailussa menestymiseen tarvitaan vientirahoitusta, esim. laivanrakennuksessa, verkkoliiketoiminnassa ja metsäteollisuudessa. Lisäksi on luotu pohja EU:n rahoitusvälineiden, etenkin Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR), tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämiseksi.

³ Tilastokeskus. Suomen virallinen tilasto (SVT) Neljännesvuositilinpito. <http://www.stat.fi/til/ntp/>

Yritysten innovaatiotoimintaa on vauhditettu v. 2016 ottamalla käyttöön ns. innovaatioaseteli. Setelin avulla pk-yritykset hankkivat tarpeisiinsa sopivaa ulkopuolista osaamista ja sparrausta yhteistyössä esim. ammattikorkeakoulujen tai tutkimuslaitosten kanssa. Maaliskuun 2017 loppuun mennessä yrityksille oli myönnetty 1 600 innovaatioaseteliä.

Myös verotusuudistukset, kuten yrittäjävähennys, helpottavat yrittäjän arkea sekä vahvistavat yritysten mahdollisuuksia kerryttää omaa pääomaa uusia investointeja varten. Lisäksi pienyritysten maksuvalmiutta lisätään siirtymällä maksuperusteiseen tilitykseen arvonlisäverotuksessa.

Asuntopolitiikka

Hallituksen asuntopolitiikan tavoitteena on lisätä asuntorakentamista ja vastata aikaisempaa paremmin erityyppiseen asuntokysyntään.

Taulukko 2. Asuntotuotanto vuosina 2012–2016, asuntoja (aloitukset)

	2012	2013	2014	2015	2016
Koko maan asuntotuotanto	30 900	28 000	25 300	33 100	37 600
- josta valtion tukemia	6 400	6 400	7 400	8 500	8 000
- josta Helsingin seutu*	10 700	10 900	10 900	15 300	16 300

* MAL-sopimusalueen 14 kuntaa

Asuntotuotannon edellytyksiä lisätään myös suurimpien kaupunkiseutujen maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimuksilla. Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun seutujen kuntien ja valtion väliset MAL-sopimukset vuosille 2016–2019 allekirjoitettiin kesäkuussa 2016. Sopimusten tavoitteena on mm. tonttitarjontaa lisäämällä kasvattaa asuntotuotannon määrää ja täydennysrakentamisen osuutta siitä. MAL-sopimusten osana valtio osallistuu myös kaupunkiseuduille rakennettavien suurten raidehankkeiden (pääkaupunkiseudun Raidejokeri ja Tampereen raitiotie) rahoitukseen.

Asuntopolitiikan tavoitteena on myös eri hallintamuotojen neutraali kohtelu. Hallitus on nopeuttanut aiemmin käynnistettyä asuntolainojen korkovähennyksen kaventamista. Vuonna 2019 verovähennyskelpoisiksi katsotaan neljännes maksettavista koroista. Tällä tavoin omistus- ja vuokra-asumista kohdellaan aikaisempaa tasapuolisemmin.

Valtion tukemaan vuokra-asuntotuotantoon valmisteltiin tuotantovaihtoehtojen lisäämiseksi uusi korkotukimalli, jonka rajoitusaika on lähtökohtaisesti 10 vuotta eli neljännes pitkän korkotukilainoituksen rajoitusajasta. Uusi tukimalli tuli voimaan elokuun 2016 alusta. Tukihakemusten yhteissumma (292 milj. euroa) oli n. nelinkertainen korkotukivaltuuteen nähden. Tiukemmin säännellyn pitkän korkotuen kilpai-

luckyisyyden turvaamiseksi vuokratalolainojen omavastuukorkoa laskettiin takautavasti 3,4 prosentista 1,7 prosenttiin 1.8.2016 alkaen.

Valtion tukeman asuntokannan kohdentamiseksi paremmin ja tehokkaammin eniten tarpeessa oleville kotitalouksille otettiin pääkaupunkiseudulla käyttöön tulorajat asukasvalinnassa vuoden 2017 alusta. Tulorajat koskevat niin uusia vuokrasopimuksia kuin asuntojen vaihtotilanteita.

Valtion asuntotuotannon lisäksi asuntotuotannon syntymisen edellytyksiä on parannettu markkinaehtoisessa asuntotuotannossa. Työeläkeyhtiöiden mahdollisuutta käyttää vierasta pääomaa asuntosijoituksissa tytäryhtiönä olevalle asunto-osakeyhtiölle on jatkettu vuoteen 2019 asti.

Kansaneläkelaitos (Kela)⁴ maksoi v. 2016 asumistukia yhteensä 1 919 milj. euroa, mikä on 11 % enemmän kuin v. 2015. Kelan asumistukien piirissä oli vuoden lopussa lähes 860 000 henkilöä. Yleisen asumistuen menot olivat 1 081 milj. euroa. Kasvua edellisvuoteen verrattuna oli 18 %. Myös eläkkeensaajan asumistuen menot suurensivat. Opintotuen asumislisän menot pysyivät lähes samansuuruisina. Yleistä asumistukea saavia ruokakuntia vuoden 2016 lopussa 267 400. Määrä oli toista vuotta peräkkäin ennätysellisen suuri. Eläkkeensaajan asumistukea saavien määrä ylitti ensimmäistä kertaa 200 000 henkilön rajan ja oli joulukuussa 201 900 henkilöä. Opintotuen asumislisää sai 149 000 opiskelijaa. Opiskelijat siirretään yleisen asumistuen piiriin 1.8.2017 alkaen.

Vuoden 2017 budjettiriihen yhteydessä päätettiin, että asumisen tukemiseen käytettävien menojen hillitsemiseksi selvitetään mm. yleisen asumistuen ja toimeentulotuen asumismenoja koskevat säännökset ja toimintakäytännöt ja niiden yhteensopivuus.

2.3 Osaaminen ja koulutus

Osaamisen ja koulutuksen painopistealueella uudistetaan suomalaista koulutusta peruskoulusta korkeakouluun sekä tiivistetään koulutuksen ja työelämän välistä vuorovaikutusta. Toimilla nostetaan osaamisen tasoa, vähennetään syrjäytyneiden nuorten määrää, lisätään tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan vaikuttavuutta sekä luodaan uutta koulutusvientiä.

Hallituskauden tavoitteet, kärkihankkeet ja niiden seurantatiedot ovat nähtävissä [valtioneuvoston verkkosivuilla](#).

⁴ Kela tilastokatsaus 2016. 15.2.2017.

Uusi peruskoulu -ohjelma ja Opettajankoulutusfoorumi

Uudet perusopetuksen opetussuunnitelmat otettiin käyttöön 1.8.2016 alkaen. Syksyllä 2016 käynnistettiin Uusi peruskoulu -ohjelma tukemaan uusien opetussuunnitelmien jalkauttamista. Opettajankoulutusfoorumi valmisti lokakuussa 2016 julkaistun Opettajankoulutuksen kehittämisohjelman, jota toteutetaan vuosina 2017–2020 ja joka uudistaa opettajien perus-, perehdyttämis- ja täydennyskoulutusta. Peruskoulufoorumin parlamentaarinen ryhmä asetettiin laatimaan teesit uudelle peruskoululle. Teesit julkaistaan Suomen 100-vuotisjuhlavuonna lukuvuoden alkaessa. Vertais-
tukeen perustuvaa tutoropettajamallia levitettiin kansallisesti. Tutoropettajien toimintaan myönnettiin erityisavustuksia n. 250 kunnalle ja 40 muulle koulutuksen järjestäjälle. Uusimpaan tutkimustietoon perustuvia kokeiluja koordinoiva Kokeilukeskus perustettiin Opetushallituksen yhteyteen.

Liikkuva koulu, kielten opiskelu sekä taiteen ja kulttuurin saavutettavuus

Liikkuva koulu -ohjelman avulla on lisätty koululaisten hyvinvointia, parannettu koulussa viihtymistä ja oppimista sekä lisätty fyysistä aktiivisuutta. Tavoitteena on, että jokainen koululainen liikkuu vähintään tunnin päivässä. Ohjelma on laajentunut niin, että mukana on 1 937 peruskoulua 273 kunnasta. Kaikista peruskoululaisista mukana on 86 % ja kouluista 79 %. Toinen aste (lukio ja ammatilliset oppilaitokset) tulee ohjelmaan mukaan vuosina 2017–2018. Myös kertomusvuonna annetut pienten lasten uudet liikuntasuositukset tukevat osaltaan liikkumisen lisääntymistä varhaislapsuudesta lähtien.

Koululaisten yhdenvertaisia mahdollisuuksia harrastaa taidetta ja kulttuuria koulun tiloissa tai koulun lähellä olevissa tiloissa sekä varhaiskasvatusikäisten lasten taide- ja kulttuuri-osallistumista on parannettu. Taiteen perusopetuksessa on täydennetty varhaiskasvatuksen ja koulun taide- ja kulttuurikasvatusta ja taiteen perusopetuksen oppilaitosten opettajien antamaa taidekasvatusta on tuotu mahdollisimman monien lasten ja nuorten saataville. Tavoitteen edistämiseksi v. 2016 jaettiin valtionavustuksia yhteensä 0,8 milj. euroa 51:lle taiteen perusopetuksen järjestäjälle. Harrastetuntien järjestämiseen eri puolille maata myönnettiin avustuksia yhteensä miljoona euroa.

Toimenpiteet vieraiden kielten opiskelun lisäämiseksi ja monipuolistamiseksi on aloitettu julkistamalla kärkihankkeen määrärahat haettavaksi.

Erot oppimistuloksissa

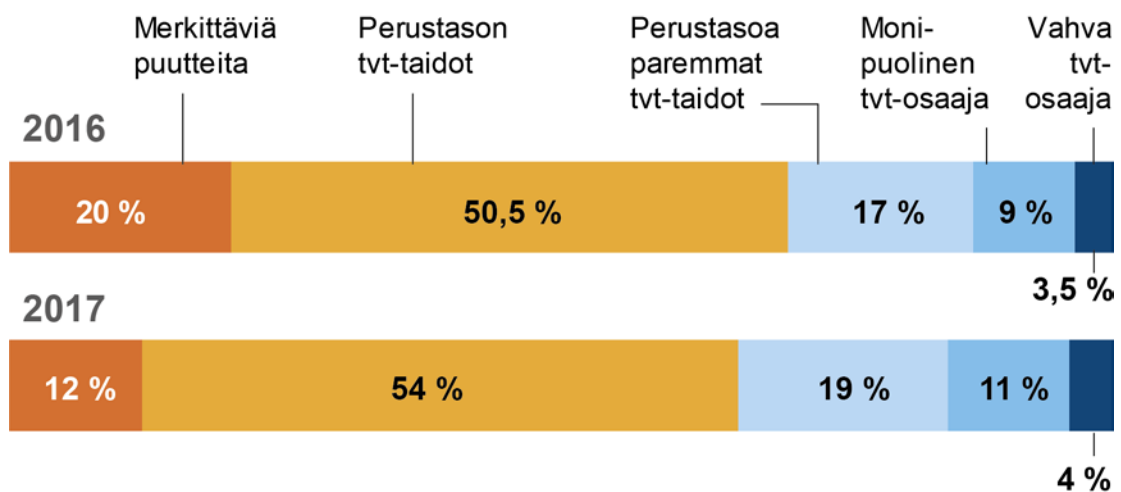
Joulukuussa 2016 julkaistun, peruskoulun päättävien oppilaiden osaamista mittavan PISA-tutkimuksen mukaan kansainvälisesti katsottuna Suomi on edelleen parhaiden maiden joukossa. Oppimistulokset ovat kuitenkin laskeneet ja tasa-arvokehitys on heikentynyt. Tulosten lasku matematiikassa on kuitenkin hidastunut ja lukutaidossa pysähtynyt. Koulujen väliset erot ovat säilyneet edelleen pieninä ja maahanmuuttajataustaiset nuoret menestyvät aiempaa paremmin suhteessa muihin suomalaisoppilaisiin. Ruotsinkielisten osaaminen on nousussa.

Erityistä huolta PISA-tuloksissa herättävät poikien ja tyttöjen suuret erot oppimistuloksissa sekä merkit koulutuksen tasa-arvon heikkenemisestä. Perheen sosioekonominen taustan merkitys oppimisessa nousi Suomessa OECD-keskiarvon yli. Peruskoulu ei enää vaikuta tasoittavan koti- ja perhetaustan eroja. Samoin alueelliset erot olivat kasvaneet: pääkaupunkiseudulla tulokset olivat muuta Suomea paremmat.

Opettajien tieto- ja viestintätekniinen osaaminen

Keväällä 2016 valmistuneen selvityksen⁵ mukaan joka viidennellä opettajalla oli vielä puutteita tieto- ja viestintäteknisissä taidoissa. Alkuvuodesta 2017 toteutettiin seurantatutkimus, jonka mukaan puutteita oli enää 12 % opettajista. Perustaidot omaavien opettajien osuus oli lisääntynyt 50 prosentista 54 prosenttiin.

Kuvio 9. Opettajien koettu tieto- ja viestintätekniikan (tv) osaaminen 2016–2017

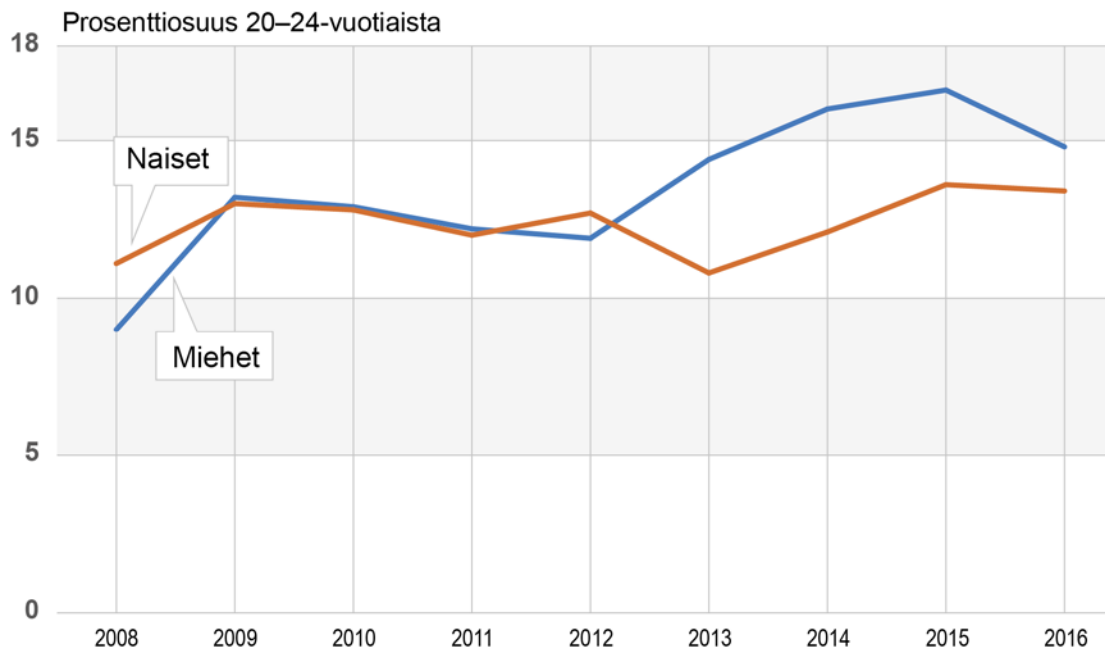


Nuorten jatko-opintoihin ja työelämään siirtymisen nopeuttaminen

Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten (NEET) osuus Suomessa on kasvanut. Vuonna 2015 heidän osuutensa 20–24-vuotiaista oli Eurostatin ja Tilastokeskuksen luokittelulla 15 %, kun v. 2008 heitä oli 10 % ikäluokasta. OECD:n tiukemman rajauksen mukaiset luvut olivat 18,3 % v. 2014 ja 13,0 % v. 2005. Miesten NEET-aste on naisia suurempi, v. 2015 osuus 20–24-vuotiaista oli 16,6 %. Miehillä osuuden kasvu on myös ollut jyrkempää kuin naisilla. Suomessa lähes 15 % nuorista jää ilman toisen asteen tutkintoa. Syksyn 2015 jälkeen Suomeen on saapunut merkittävä määrä nuoria turvapaikanhakijoita, jotka muodostavat erityisen riskialttiin ryhmän jäädä koulutuksen ja työelämän ulkopuolelle.

⁵ Tanhua-Piironen ym. Perusopetuksen oppimisympäristöjen digitalisaation nykytilanne ja opettajien valmiudet hyödyntää digitaalisia oppimisympäristöjä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 18/2016.

Kuvio 10. Ei-työllisten, jotka eivät ole koulutuksessa eivätkä varusmiespalvelussa



Lähde: Tilastokeskus

Tutkintoon johtavan koulutuksen opiskelijoista 5,4 % keskeytti opinnot eikä jatkanut missään tutkintoon johtavassa koulutuksessa lukuvuoden 2013/2014 aikana. Keskeyttäminen väheni edellisvuoteen verrattuna ammatillisessa koulutuksessa ja yliopistokoulutuksessa ja pysyi ennallaan lukio- ja ammattikorkeakoulukoulutuksessa. Joka kolmas ammatillisen perustutkinnon aloittaja ei suorita tutkintoa tavoiteajassa. Joka viidennellä ammatillisen peruskoulutuksen aloittajalla opinnot jäävät kesken. Rakenteellisia toimia NEET-nuorten määrän vähentämiseksi ovat mm. ammatillisen koulutuksen reformi ja korkeakoulujen opiskelijavalintojen uudistaminen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö sopi korkeakoulujen kanssa työelämään siirtymisen nopeuttamiseksi, että ne ottavat käyttöön vuoteen 2018 mennessä opiskelijavalinnan, joka ei edellytä opiskelijalta pitkää valmistautumista. Korkeakoulut myös parantavat koulutuksen laatua uudistamalla koulutussisältöjä, opetusmenetelmiä ja oppimisympäristöjä sekä yhteistyötä.

Nuorisotakuun toteuttamisen tärkeimpiä toimenpiteitä on Ohjaamo-toiminta, joka tukee erityisesti erilaisissa nivelvaiheissa olevia nuoria ja edistää koulutukseen ja työelämään kiinnittymistä. Suomessa toimi syyskuussa 2016 yhteensä 40 Ohjaamoa.

Koulutuksen ja työelämän vuorovaikutus

Ammatillinen koulutus uudistuu vuodesta 2018 alkaen asiakaslähtöiseksi ja osaamisperusteiseksi kokonaisuudeksi. Myös ammatillisen koulutuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmät uudistetaan. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa keväätistuntokaudella 2017. Ammatillisen koulutuksen rahoitusta on alennettu reformin toteutukseen liittyen 190 milj. eurolla vuoden 2017 alusta lukien.

Ammatillisista tutkinnoista rakennetaan laaja-alaisempia kokonaisuuksia, joiden sisällä voi erikoistua eri toimialojen erityistarpeiden mukaisesti. Tutkintojen määrä vähenee noin puoleen nykyisestä 351 tutkinnosta. Uusi tutkintorakenneasetus annettiin helmikuussa 2017, ja kaikki tutkinnon perusteet uudistetaan siten, että ne ovat käytössä viimeistään 1.1.2019.

Korkeakoulut ja tutkimus

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rakenteiden ja toimintatapojen uudistaminen etenee. Korkeakoulujen yhteistyötä tutkimuslaitosten kanssa on vahvistanut mm. tutkimuslaitosten siirtyminen korkeakoulukampuksille. Innovaatiorahoituskeskus Tekesin kärkihankerahoituksella (59 milj. euroa vuosille 2016–2018) on tuettu yliopistojen tutkimustulosten avaamista sekä tulosten kaupallistamista ja hyödyntämistä tukevia toimintamalleja.

Ammattikorkeakoulujen tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminta on palvellut erityisesti pk-yritysten uudistamista (ml. innovaatioasetelikoikeilu). Ammattikorkeakoulujen tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan rahoitusvolyyymi oli n. 140 milj. euroa v. 2015, ja siihen osallistui yli 7 200 yritystä, joista 5 300 oli pk-yrityksiä. Korkeakoulukeksintölain uudistamisella tavoitellaan selkeämpää keksintöihin liittyvien aineettomien oikeuksien omistajuutta ja siten niiden tehokkaampaa kaupallista hyödyntämistä. Suomen Akatemian myöntämä kärkihankerahoitus (30 milj. euroa vuosille 2016–2018) on kohdennettu tukemaan nuoria tutkijoita ja tutkimustulosten hyödyntämistä.

Osana yliopistojen yli 1,8 mrd. euron perusrahoitusta tuetaan yliopistojen uudistamista yli 190 milj. euron strategiarahoituksella sopimuskaudella 2017–2020. Rahoituksella luodaan kannusteita korkeakoulujen kehittämistoimille. Strategiarahoitus perustuu yliopistojen strategiatyöhön ja niiden keskeisiin painopisteisiin sekä yliopistojen profiloitumiseen. Rahoituksessa otetaan huomioon työelämään siirtymisen nopeuttaminen, tutkimus- ja oppimisympäristöjen kehittäminen, osaamisen hyödyntäminen, toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus, alueellisten ja alakohtaisten osaamiskeskittymien kehittäminen sekä rakenteiden ja toimintatapojen uudistaminen.

Koulutuksen ja tutkimuksen kansainvälisyys

Ehdotus korkeakoulutuksen ja tutkimuksen kansainvälistymisen edistämisen linjauksista vuosille 2017–2025 luovutettiin opetus- ja kulttuuriministeriölle maaliskuussa 2017⁶. Linjauksissa on mm. valmisteltu aloite valituille huippututkimusaloille muodostettavien, julkisten toimijoiden ja yritysten kumppanuusmalliin rakentuvien kehittämisalustojen perustamisesta (lippulaivainstituutit), joilla vahvistetaan ja tehdään näkyväksi suomalaisen tieteen huippuja ja tuetaan tutkimuksen vaikuttavuutta taloudessa ja yhteiskunnassa.

⁶ Yhteistyössä maailman parasta. Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen kansainvälisyyden edistämisen linjaukset 2017–2025. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:11.

Korkeakoulujen lukuvuosimaksuja ja tilauskoulutusta koskeva lainsäädäntö tuli voimaan vuoden 2016 alussa ja on korkeakouluja sitova elokuusta 2017 alkaen. Koulutusviennin tiekartta 2016–2019 on laadittu. Ammatillisen koulutuksen vientikokeilut mahdollistava laki on tullut voimaan elokuun alusta 2016.

Opintotuki

Hallitusohjelman mukaisesti opintorahan indeksisidonnaisuudesta luovuttiin 1.8.2016 ja opintotukea päätettiin uudistaa pääosin selvityshenkilön ehdotusten pohjalta⁷. Lisäksi opiskelijat päätettiin siirtää pääosin yleisen asumistuen piiriin. Opintotukiuudistus vähentää opintotukimenoja yhteensä 361,6 milj. euroa, josta asumistukseen siirtyvä osuus on 250 milj. euroa.

2.4 Hyvinvointi ja terveys

Hyvinvoinnin ja terveyden painopistealueella toteutetaan palveluiden ja tietojärjestelmien sekä tiedon laajaa integraatiota, sosiaaliturvan merkittäviä uudistuksia sekä uudenlaista palvelujen ja etuuksien yhteen sovittamista. Toimilla vahvistetaan julkisen talouden tasapainoa ja lisätään palvelujen ja asiain sujuvuutta, kokonaisvaltaisuutta ja oikea-aikaisuutta.

Hallituskauden tavoitteet, kärkihankkeet ja niiden seurantatiedot ovat nähtävissä [valtioneuvoston verkkosivuilla](#).

Terveyden edistäminen ja varhainen tuki

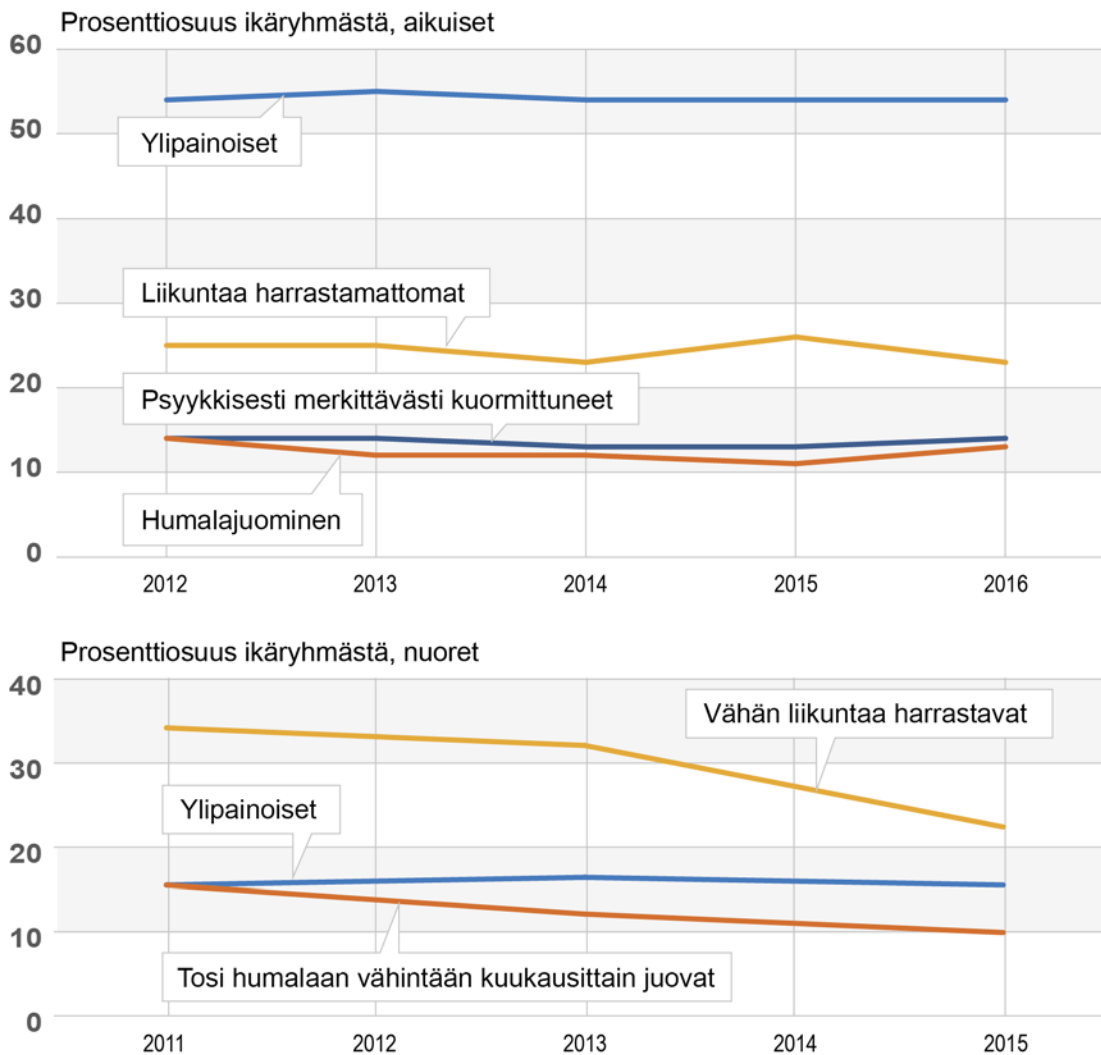
Varhainen tuki sekä terveys ja toimintakyky vahvistuvat hallituksen useiden kärkihankkeiden toimilla.

Terveys- ja hyvinvointieroihin vaikutetaan kohdentamalla toimia siten, että eroja kaivantava vaikutus olisi mahdollisimman suuri. Toimenpiteiksi on valittu näytön perusteella vaikuttavimmat toimet, joilla mm. riittävä fyysinen aktiivisuus yleistyy, ravitsemuksen laatu paranee, alkoholin riskikulutus sekä tupakointi vähenevät ja mielenterveys kohenee. Toimenpiteitä toteutetaan kuudessa hankkeessa, joille myönnettiin valtionavustusta yhteensä 6,6 milj. euroa. Hankkeilla edistetään elintapaohjausta, perheiden ravitsemus- ja liikuntatottumuksia, mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivien fyysisen terveyden edistämistä, mielenterveystaitoja ja -osaamista, yhteisöllisyyttä, ikääntyneiden fyysistä aktiivisuutta sekä itsemurhan ehkäisytaitoja.

Varhaisen vaiheen tukea lisätään myös asiakkaiden omatoimisuutta tukevilla ratkaisuilla ja sähköisillä palveluilla ja asiointimahdollisuuksilla.

⁷ Roope Uusitalo: Opintotuen uudistaminen. Selvitysmiehen raportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:7

Kuvio 11. Elintapojen kehitys



Lähde: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Eri-ikäisten ihmisten vastuu omasta terveydentilasta sekä elämäntavoista

Ihmisten omia valintoja ja vastuuta tuetaan digitaalisilla palveluilla. Kansallinen terveyspalvelu Kanta on laajennettu Omakannaksi ja mukaan on v. 2016 tullut mm. alakäisen puolesta asiointi. Omahoito ja digitaaliset arvopalvelut -hankkeessa rakenteilla on sähköinen palvelukokonaisuus, joka hyödyntää sekä ammattilaisten järjestelmissä olevaa tietoa että asiakkaiden itsensä tallentamaa hyvinvointitietoa. Palvelun on tarkoitus olla valmis v. 2018. Yliopistollisten sairaanhoitopiirien yhteinen Virtuaalisairaala 2.0 -hanke kehittää asiakaslähtöisiä, digitaalisia terveyspalveluita. Vuonna 2016 alkaneissa viidessä palvelusetelikokeilussa selvitetään asiakkaan valinnanvapauden vaikutuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuteen, laatuun ja kokonaiskustannuksiin.

Lasten ja perheiden hyvinvoinnin ja voimavarojen vahvistaminen

Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelmalla palveluja uudistetaan tavoitteena entistä lapsi- ja perhelähtöisemmät, vaikuttavammat, kustannustehokkaammat ja paremmin yhteen sovitettut palvelut. Ensisijaista uudistuksessa on lapsen etu ja vanhem-

muuden tuki. Peruspalveluja vahvistetaan ja painopistettä siirretään ehkäiseviin palveluihin ja varhaiseen tukeen. Muutosohjelman maakunnallisille hankkeille on myönnetty yhteensä 19 milj. euroa sisällöllisesti laajoille hankkeille, jotka suuntautuvat toimintaan uudessa maakunta- ja sote-rakenteessa. Tukena muutoksessa ovat myös maakunnalliset muutosagentit.

Lasten terveyden edistäminen etenee ja hyviä malleja ja käytäntöjä jaetaan. Opiskeluhoitoa ja varhaiskasvatuksen hyvinvointityötä yhdenmukaistetaan eri puolilla maata tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti, tietoon perustuen ja tilannetta välillä arvioiden. Tietotarpeista ja tiedon tuottamisesta on laadittu kattava kartoitus, ja käynnistetty toimenpiteet joilla kunnat, maakunnat ja valtion viranomaiset saavat välineet tietoon ja lapsen oikeuksiin perustuvaan päätöksentekoon ja toimintakulttuurin edistämiseen. Eri kieliryhmille tarjottavista palveluista on tehty selvitykset.

[Ikääntyneiden ihmisten kotiin saatavat palvelut](#)

Ikääntyneiden kotihoitoa kehitetään ja kaikenikäisten omaishoitoa vahvistetaan. Omais- ja perhehoitajia koskevaa lainsäädäntöä muutettiin v. 2016 (muutokset mm. omais- ja perhehoitajien vapaisiin, perhehoidon vähimmäispalkkioon ja perhehoitajien hoidettavien enimmäismäärään). Muutoksilla tuetaan hoitajien jaksamista ja hyvinvointia sekä kehitetään hoitotehtävää tukevia palveluja. Omais- ja perhehoidon kehittämiseen myönnettiin kunnille 49 milj. euroa. Uudistuksen oletetaan tuovan merkittävän säästöpotentiaalin kuntien talouteen kalliimman hoidon korvautuessa omais- ja perhehoidolla. Säästöt otettiin huomioon kuntien valtionosuuksissa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vanhuspalvelulain toimeenpanon seurannan mukaan⁸ ikääntyneiden laitoshoidon vähentymisen myötä kotihoidon palveluja on kehitetty. Vuonna 2016 kotihoitoa sai esim. neljästi päivässä jo 63 prosentissa kunnista verrattuna kahden vuoden takaiseen 47 prosenttiin.

[Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus](#)

Kertomusvuonna on valmisteltu hallituksen esitystä maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi. Esitys annettiin eduskunnalle maaliskuussa 2017. Hallitus julkisti joulukuussa 2016 luonnoksen valinnanvapauslainsäädännöksi. Hallituksen esitys annetaan eduskunnalle kevätkaudella 2017. Uudistusta on tarkemmin käsitelty jäljempänä luvussa 2.7.

[Sosiaaliturvan uudistaminen](#)

[Perustulokokeilu](#)lla kerätään tietoa sosiaaliturvan uudistamisesta työelämän muutosten, osallistavuuden ja kannustavuuden näkökulmasta sekä etuusjärjestelmän selkeyttämiseksi. Kokeilun ensimmäinen vaihe käynnistyi 1.1.2017.

⁸ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. 28.2.2017. <https://www.thl.fi/fi/-/vanhuspalvelujen-seuranta-kunnat-ovat-kehittaneet-vanhusten-vaativaa-kotihoitoa>

Osatyökykyisille tie työelämään -kärkihankkeessa v. 2016 toimeenpantiin Osakykyiset työssä (Osku) -hankkeessa arvioituja toimintamalleja, esim. työkykykoordinaattori, ja Osku-portaali (tietyoelamaan.fi) tiedon jakamiseen. Kannustinloukkujen purkaminen osatyökykyisten hankkeessa kannustaa työhön. Selvitys osallistavan sosiaaliturvan malleista⁹ toteutettiin v. 2016.

Vuoden 2017 alussa perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen siirtyivät kunnilta Kansaneläkelaitoksen hoidettaviksi. Uudistuksella tavoitellaan sitä, että perustoimeentulotukea hakevat asiakkaat olisivat keskenään mahdollisimman yhdenvertaisessa asemassa.

2.5 Biotalous ja puhtaat ratkaisut

Biotalous ja puhtaiden ratkaisujen painopistealueella tavoitteena on korvata fossiilista tuontienergiaa puhtaalla ja kotimaisella energialla, lisätä puun käyttöä ja kasvattaa jalostusarvoa. Lisäksi käynnistetään biotalouden tutkimus- ja innovaatiotoimintaa sekä tavoitellaan ruoantuotannon kannattavuuden nostamista. Toimilla säävytetaan vuoden 2020 ilmastotavoitteet jo vaalikauden aikana ja luodaan uusia työpaikkoja. Suomesta tavoitellaan bio- ja kiertotalouden sekä cleantechin edelläkävijää.

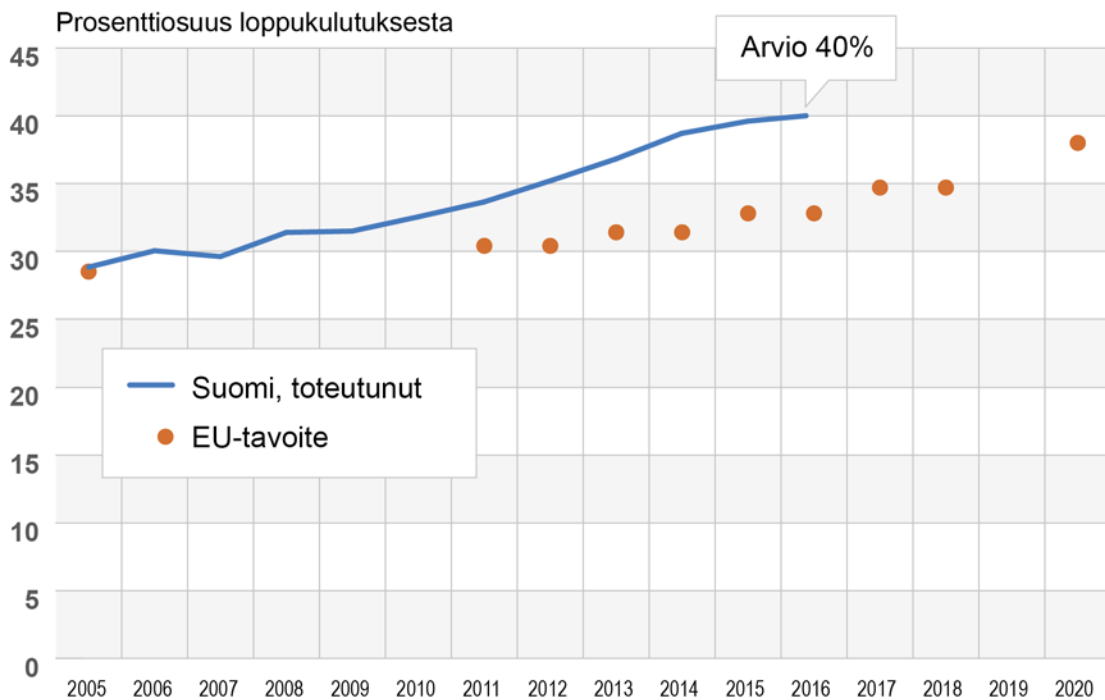
Hallituskauden tavoitteet, kärkihankkeet ja seurantatiedot ovat nähtävissä [valtioneuvoston verkkosivuilla](#).

Ilmasto- ja energiatavoitteet

Uusiutuvan energian osuus energian loppukulutuksesta ylitti EU:ssa sovitun 38 prosentin velvoitteen v. 2014 (osuus 38,7 %). Energian loppukulutus oli vuoden 2016 lopulla n. 300 TWh, joka on alle Suomen ohjeellisen tavoitteen 310 TWh. Päästökaupan ulkopuolisten kasvihuonekaasupäästöjen osalta Suomi näyttäisi koko velvoitejakson (2013–2020) päästöt huomioiden täyttävän taakanjakopäätöksen velvoitteen sa kotimaisin päästöjä vähentämiskeinoin ja päästokiintiöiden vuosittaisilla siirroilla.

⁹ Hiilamo ym.: Neljä osallistavan sosiaaliturvan mallia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 18/2017.

Kuvio 12. Uusiutuvan energian osuus loppukulutuksesta



Lähde: Tilastokeskus

Valtioneuvosto antoi selonteon kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030 (VNS 7/2016 vp). Strategiassa linjataan tavoitteet ja toimet, joilla Suomi saavuttaa hallitusohjelmassa sekä EU:ssa sovitut energia- ja ilmastotavoitteet vuoteen 2030 ja on johdonmukaisesti matkalla kohti vuoden 2050 tavoitteita.

Strategian skenaariolaskelmien mukaan uusiutuvan energian osuus nousee 50 prosenttiin energian loppukulutuksesta ja omavaraisuus 55 prosenttiin. Lisäksi nykyisen hallituskauden aikana valmistellaan hallituksen esitys laiksi, jossa säädetään siirtymäaika kivihiilen energiakäytöstä luopumiselle vuoteen 2030 mennessä ottaen huomioon energian toimitusvarmuuteen, huoltovarmuuteen ja poikkeuksellisiin tilanteisiin liittyvät näkökohdat. Biopolttoaineiden osuus tieliikenteen polttoaineiden energiasisällöstä nostetaan 30 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Liikennesektorille ja rakennusten erillislämmitykseen sekä työkoneisiin esitetyt toimet vähentävät öljyn energian käyttöä siten, että mineraalipohjaisen tuontiöljyn energiakäyttö puolittuu 2020-luvun loppuun mennessä verrattuna vuoden 2005 vertailutasoon.

Uusia työpaikkoja biotaloudesta

Cleantech-yritysten kasvu on ollut odotettua hitaampaa 2012–2015. Kertomusvuonna on näkynyt liiketoiminnan piristymisen merkkejä, mutta siitä huolimatta toistaiseksi ollaan jäljessä tavoitellulta kasvu-uralta sekä liikevaihdossa että työpaikoissa. Valtaosa Suomen cleantech-yrityksistä tuottaa investointihyödykkeitä tai niiden osaratkaisuja. Globaali taloustilanne on näkynyt siten, että asiakasyritykset eivät investoi, jolloin kauppa ei käy, eikä myöskään uutta työvoimaa tarvita.

Maassamme on vajaa 50 000 maatalous- ja puutarhayritystä, joissa työskentelee n. 150 000 henkilöä. Uusia työpaikkoja on syntynyt, mutta maatilojen koon kasvaessa, lukumäärän pienentyessä ja tuotantoprosessien muuttuessa automaattisemmiksi alkutuotannon työpaikat vähenevät. On odotettavissa, että ne korvautuvat maatalouden arvoketjuun syntyvillä uusilla työpaikolla kiertotalousratkaisujen ja palveluiden kehittymisen myötä.

Ravinteiden kierrätyksen kokeiluhanke on käynnistynyt ja ensimmäiset rahoituspäätökset on jo tehty. Vuonna 2016 rahoitettiin hankkeita yhteensä 1,98 milj. eurolla. Rahoitetut hankkeet keskittyvät lannan prosessoinnin ja kierrätyslannoiteprosessin kehittämiseen. Ohjelman käytettävissä on yhteensä n. 13,9 milj. euroa. Kokeilujen odotetaan luovan alalle uusia työpaikkoja.

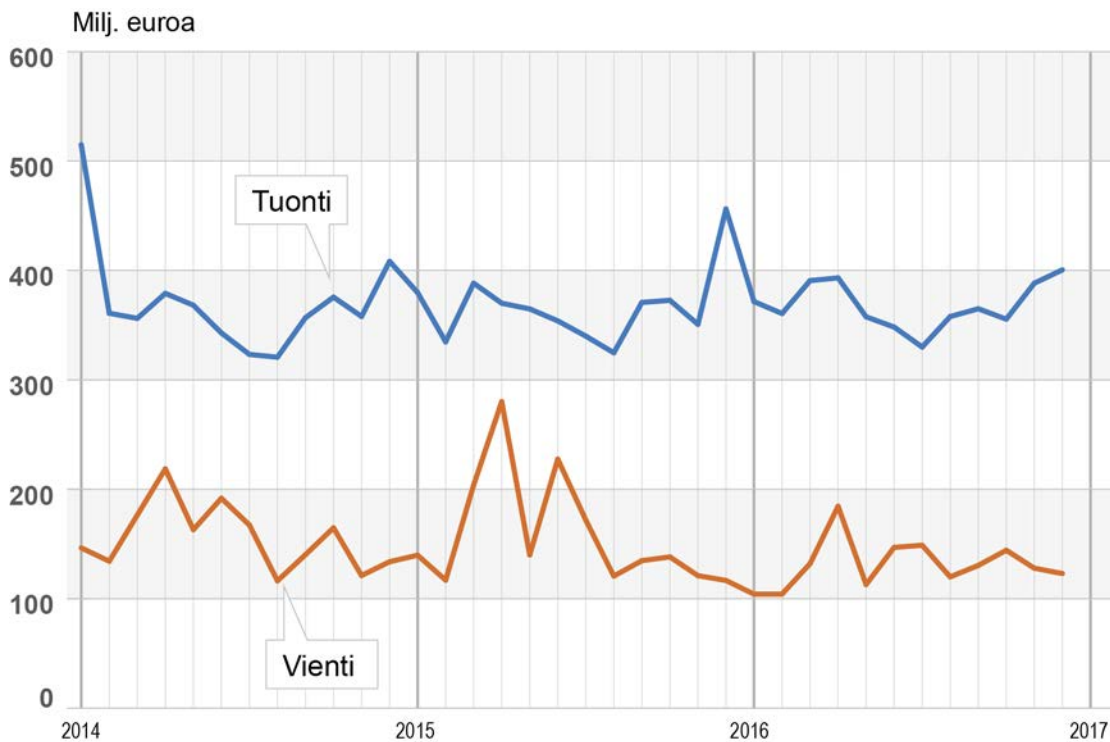
Vuonna 2016 metsäsektorin työllisten määrä pysyi ennallaan edellisvuoteen verrattuna. Metsätalous ja metsäteollisuus työllistivät yhteensä 65 000 henkilöä, joista 42 000 oli metsäteollisuuden palveluksessa ja loput metsätalouden tehtävissä. Metsäteollisuudessa työllisiä oli 2 000 henkilöä edellisvuotta enemmän. Metsätalouden työllisten määrä pieneni 2 000 henkilöllä energiapuun heikon kysynnän vuoksi.

Ruoantuotanto

Ruoantuotannon (alkutuotannon) investointeihin on kohdennettu kärkihankerahoitusta yhteensä 90 milj. euroa. Vuonna 2016 kärkihankevaroista osoitettiin 11 milj. euroa Maatilatalouden kehittämisrahastolle (Makera). Tällä mahdollistettiin mm. maatilojen tuotantorakennetta parantavien, kustannuksia vähentävien, sekä uuden teknologian ja prosessien käyttöönottoa tukevien investointien rahoitusta. Lisäksi panostettiin erityisesti ympäristön tilaa, eläinten hyvinvointia sekä uusiutuvan energian käyttöä edistävien investointien rahoitukseen. Makerasta rahoitettavia investointiavustuspäätöksiä annettiin 1 092 kappaletta, joilla myönnettiin avustusta yhteensä n. 19,1 milj. euroa.

Vuonna 2016 maataloustuotannon kannattavuus pysyi edelleen heikolla tasolla. Tilatasolla tilanteeseen on lyhyellä aikavälillä pystytty vielä sopeutumaan. Heikosta tilanteesta huolimatta keskeisten maataloustuotteiden tuotantomäärät säilyivät kuitenkin edelleen vakaina.

Kuvio 13. Ruoan tuonnin ja viennin kehitys



Lähde: Tulli

Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden vienninedistämiseen on panostettu voimakkaasti erityisesti Food from Finland -vientiohjelmalla sekä lisäämällä Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran resursseja (4 htv) elintarvikkeiden markkinoille pääsyn edellytyksenä olevien taustaselvitysten laatimiseen. Konkreettinen esimerkki viennin edistämisen tuloksista on suomalaisen sianlihan ja kauratuotteiden viennin mahdollistaminen Kiinaan.

Elintarvikkeiden kokonaisvienti oli v. 2015 yhteensä 1,475 mrd. euroa. Vienti (pl. Venäjä) on kasvanut 100 milj. eurolla eli n. 10 % vuodesta 2014 vuoteen 2015. Suomen elintarvikeyritysten vienti EU-maihin kasvoi v. 2015 yli 80 milj. euroa. Yritykset ovat lisäksi tehneet paljon uusia vientisopimuksia, joiden tulokset näkyvät jatkossa.

Kalatalouden arvoketju on kasvanut tasaisesti ja sen arvon arvioidaan ylittäneen miljardin euron rajan. Kasvu on perustunut erityisesti kalan jalostuksen ja kaupan kehitykseen.

2.6 Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen

Toimintatapojen muutoksen painopistealueella puretaan tarpeetonta sääntelyä, edistetään digitalisaatiolla hallinnon sujuvuutta ja vauhditetaan uudistuksia kokeilujen kautta. Lisäksi uudistetaan johtamista ja toimeenpanoa. Julkiset palvelut rakennetaan käyttäjälähtöisiksi ja ensisijaisesti digitaalisiksi. Luodaan suotuisaa toiminta-

tyympäristöä digitaaliselle liiketoiminnalle. Tavoitteena on helpottaa kansalaisten arkea ja yritysten toimintaa sekä tehostaa julkista hallintoa.

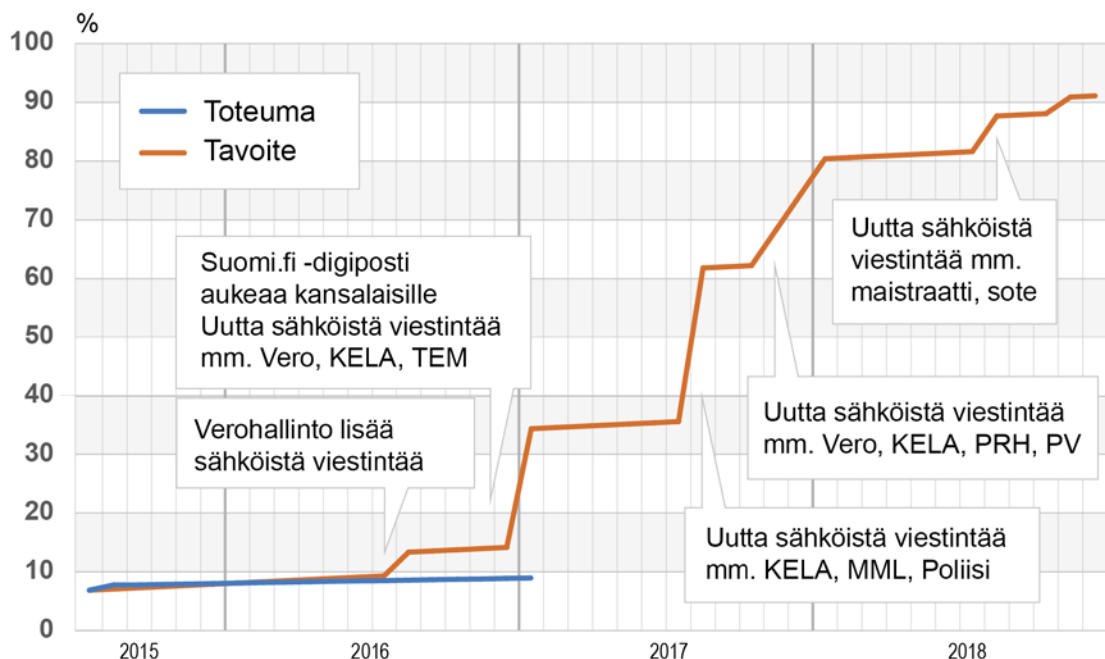
Hallituskauden tavoitteet, kärkihankkeet ja niiden seurantatiedot ovat nähtävissä [valtioneuvoston verkkosivuilla](#).

Digitalisoidaan julkiset palvelut

Digitaalisten julkisten palveluiden kehittäminen pohjautuu erilaisten tietovarantojen hallintaan ja hyödyntämiseen. Kertomusvuonna on valmisteltu hallituksen esitystä uudeksi tiedonhallintalaiksi, joka sisältää yleissäännökset tiedon hallinnasta, julkisuudesta ja käytöstä sekä arkistoinnista.

Kansalaisten julkisten palveluiden sähköinen asiointi on lisääntynyt, mutta kehitys ei ole tasaista. Useat palvelut ovat saavuttaneet nopeasti 100 % käyttöasteen (esim. opintoihin pyrkiminen), kun toisissa käyttö kasvaa hitaammin (esim. veroilmoituspalvelut). Vuoden 2017 alussa 9 % kansalaisista vastaanotti viranomaispäätöksiä sähköisen asiointikanavan kautta. Nykyisin asiointikanavan käyttö on vapaaehtoista. Tavoite on saada käyttö 90 prosenttiin, jota tavoitellaan uuden Suomi.fi-viestit palvelun velvoittavalla käytöllä. Tavoitteen toteutuminen on realistista kuitenkin vasta v. 2019.

Kuvio 14. Kansalaisten sähköisen asiointikanavan käyttö



Lähde: Valtiovarainministeriö

Julkisten palveluiden digitalisoinnin asiakaskeskeiset periaatteet on vahvistettu ja toimeenpano käynnistetty. Suomidigi.fi -verkkopalvelussa on avattu kehittäjäfoorumi periaatteiden toimeenpanon tueksi. Valtiokonttori tukee valtionhallinnon virastojen julkisten palvelujen asiakaslähtöistä digitaalista muutosta. Lisäksi palveluun ke-

hitetään v. 2017 aikana Digitalisoinnin Pelikirja, joka auttaa julkisen hallinnon organisaatioita ja yhteistyökumppaneita noudattamaan yhteisiä periaatteita sekä jakamaan ja hyödyntämään parhaita käytäntöjä.

Kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelmassa syksyllä 2016 otettiin tuotantokäyttöön toisen henkilön puolesta asiointi (käytössä mm. Kelan Omakannassa) ja yrityksen puolesta asiointi (nimenkirjoitusoikeus Veron ja Innovaatiorahoituskeskus Tekesin palveluissa). Sähköisen tunnistamisen palvelu on käytössä 46 organisaatiolla. Palveluväylä-tiedonsiirtokanavan kautta on saatavilla 35 palvelua.

Kertomusvuonna tuli voimaan hallinnon yhteisiä sähköisen asioinnin tukipalveluita koskeva laki. Se mahdollistaa kansallisen palveluarkkitehtuurin toteuttamisohjelmassa rakennettujen sekä muiden sähköisen asioinnin tukipalveluiden palvelujen laaja käyttö koko yhteiskunnassa.

Julkisten palveluiden digitalisoimien kärkihankerahoituksella on käynnistetty 15 hanketta, joiden rahoituksen yhteismäärä on 100 milj. euroa. Hankkeissa kehitetään sähköisiä julkisia palveluita, joita ovat esim. kansallinen tulorekisteri, asunto-osakerekisteri sekä rakentamisen digitalisointihanke (KIRA-digi).

Rakennetaan digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristö

Uusiin toimintamalleihin, palveluekosysteemeihin ja käyttäjäkeskeiseen palvelukehitykseen siirtyminen edellyttää toimenpiteitä kaikilla sektoreilla. Muutos mahdollistetaan kehittämällä säädösympäristöä, madaltamalla alalle tulon kynnystä sekä avaamalla kilpailua. Esimerkkinä uudenlaisten palveluiden mahdollistamisesta on kertomusvuonna eduskunnalle annettu esitys liikennekaaren ensimmäisestä vaiheesta. Esityksessä luodaan edellytyksiä uusien digitaalisten palvelujen syntymiselle parantamalla erilaisten liikenteen ja liikkumisen tietovarantojen saatavuutta ja tiedon hyödyntämistä avoimien rajapintojen kautta.

Älykkästä robotiikasta ja automaatiosta¹⁰ sekä datan hyödyntämisestä liiketoiminnassa¹¹ on kertomusvuonna hyväksytty valtioneuvoston periaatepäätökset ja niiden toimeenpano on käynnistetty. Uusi laajakaistan toimeenpano-ohjelma¹² sisältää mm. esineiden internetin vaatimien nopeiden yhteyksien kehittämisen ja viidennen sukupolven matkaviestinverkkojen (5G) edistämisen. Koillisväylän merenalaista tietoliikennekaapeli koskeva selvitys¹³ valmistui loppuvuonna 2016 ja hanketta vauhditetaan laaditun selvityksen pohjalta. Suomen tietoturvallisuusstrategia¹⁴ on hyväksytty

¹⁰ Valtioneuvoston periaatepäätös datan hyödyntämisestä liiketoiminnassa. 19.5.2016. <http://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f804c23c7>

¹¹ Valtioneuvoston periaatepäätös älykkästä robotiikasta ja automaatiosta. 2.6.2016. <http://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f804c7484>

¹² Kohti esineiden internetiä. Laajakaistan toimeenpano-ohjelma. 1.6.2016. <https://www.lvm.fi/lvm-site62-mahti-portlet/download?did=204978>

¹³ Lipponen ja Svento: Selvitys Koillisväylän tietoliikennekaapelihankkeesta. Tiivistelmä. Liikenne- ja viestintäministeriön raportit ja selvitykset 2/2016.

¹⁴ Maailman luotetuinta digitaalista liiketoimintaa. Suomen tietoturvallisuusstrategia. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 7/2016.

ja toimeenpano etenee. Team Finland -rakennemuutoksen osana otetaan käyttöön digiliiketoiminnan kasvuohjelma.

Säädösten sujuvoittaminen

Eri hallinnonaloilla on sujuvoitettu sääntelyä sekä uudistamalla ja purkamalla vanhentuneita normeja että muuttamalla viranomaisten toimintatapoja mahdollistavammiksi (suositukset ja ohjaus normien sijaan). Ministeriöt ovat listanneet 200 norminpurkuhanketta tai säädösten uudistushanketta. Tarkemmat tiedot toteutetuista tai käynnissä olevista hankkeista ovat nähtävillä norminpurku.fi-verkkosivuilla. Sujuvoittamista on toteutettu lähes kaikissa hallituksen kärkihankkeissa, mutta erityisesti säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeessa

Vuoden 2016 aikana

- kansalaisten arkea helpotettiin vapauttamalla kauppojen aukioloajat, lisäämällä sähköistä asiointia sekä mahdollistamalla uudenlaisten kulkuvälineiden käyttöönotto.
- yritysten toimintaedellytyksiä parannettiin alentamalla työllistämiskynnystä, keventämällä viranomaismenettelyjä ja avaamalla markkinoita.
- hallintoa kevennettiin viranomaismenettelyjä digitalisoimalla, ilmoitusmenettelyihin siirtymisellä sekä hallinnon rakennemuutoksilla.

Vuonna 2016 päätettiin uudesta yksi yhdestä -periaatteen (One in One out) soveltamisesta lainvalmistelussa. Tarkoituksena on turvata, ettei elinkeinoelämälle tai maataloudelle lainsäädännöstä aiheutuva kustannusrasitus kasva. Menetelmää kokeillaan maa- ja metsätalousministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön lainsäädäntötyössä vuoden 2017 aikana ennen sen laajempaa käyttöön ottoa.

Itsenäisen ja riippumattoman [lainsäädännön arviointineuvoston](#) työ käynnistyi suunnitellusti keväällä 2016. Ensimmäisen toimintavuoden aikana arviointineuvosto otti käsiteltäväksi yhteensä 21 hallituksen esitysluonnosta ja antoi 12 lausuntoa. Neuvoston tarkoituksena on erityisesti parantaa hallituksen esitysten vaikutusarviontien laatua ja yleisemmin lainvalmistelukulttuuria. Toiminta on saanut näkyvyyttä julkisuudessa ja se on tullut tunnetuksi valtioneuvostossa, mutta sen yleistä vaikuttavuutta on vielä ennen aikaista arvioida. Lausunnot ovat vaikuttaneet annettujen hallituksen esitysten sisältöön.

Lupa- ja valitusprosessien osalta lupamenettelyistä on tietyillä hallinnonaloilla siirrytty ilmoitusmenettelyyn ja lupamenettelyitä on sähköistetty. Lupa- ja valitusprosessien kehittämiseen vaikuttavat myös käynnissä olevat lainsäädäntöhankkeet, erityisesti maakuntaudistus.

Kokeilukulttuuri ja tieto käyttöön

[Kokeilutoiminta](#) on käynnistynyt lupaavasti, tosin osa strategisista kokeiluista on vasta valmisteluvaiheessa. Strategisista kokeiluista eniten mediahuomiota kerännyt

perustulokokeilu käynnistyi vuoden 2017 alussa ja muut strategiset kokeilut käynnistyivät vuoden 2017 aikana.

Syksyllä 2016 käynnistyneessä digikuntakokeilussa on 32 kokeilijaksi ilmoittautunutta kuntaa sekä yksi maakunnallinen kokeilu. Lisäksi viisi kuntaa on ilmoittautunut vaikuttajakunnaksi. Kokeilujen tavoitteena on edistää kuntien palveluiden tuotanto- ja toimintatapojen ennakkoluulotonta, kuntalaisten hyvinvointia parantavaa ja tulevaisuussuuntautunutta kehittämistä sekä parantaa asiakkuuden johtamisen edellytyksiä digitalisaatiota hyödyntämällä sekä antaa muutostukea tulevaisuuden kuntaa rakennettaessa.

Kuntien digitalisaation ja digikokeilujen säästö- ja tuottavuusselvitys¹⁵ valmistui joulukuussa 2016. Selvityksessä tarkasteltiin 15 erilaista palvelua ja niissä tunnistettavissa olevaa säästöpotentiaalia. Jokaisessa palvelussa tarkasteltiin sen digitalisoinnin edellytyksiä, asiakashyötyä sekä kuinka kyseisessä palvelussa säästö syntyisi. Selvityksen mukaan kunnissa on paljon keinoja digitalisaation hyödyntämiseksi ja niihin liittyy merkittävää säästöpotentiaalia.

Valtioneuvoston päätöksentekoa on tuettu suuntaamalla valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan rahoitusta hallitusohjelman painopisteiden mukaisiin kohteisiin, joustavoittamalla ja kehittämällä tietotarpeiden tunnistamisprosessia sekä tuottamalla tietoa politiikkatoimien vaikuttavuudesta. Toiminnan tuloksia julkaistaan [tutkimus- ja selvitystoiminnan verkkosivuilla](#).

Yhtenäisempi valtioneuvosto ja valtionhallinto

Kertomusvuonna valmisteltiin selvitystä yhtenäisen valtioneuvoston mallin toimivuudesta Suomessa. Osana selvitystä tarkastellaan myös komiteatyön uudistamista osana laajojen lainsäädäntöhankeiden valmistelua. Selvitystyö valmistui 18.4.2017.¹⁶

Valtionhallinnon johtamista kehitetään siten, että johtamisesta tulee entistä ammatillisempaa ja johtamisjärjestelmät ovat toimivia. Lisäksi johtamisen tuloksellisuuden seuranta ja raportointia tehostetaan. Käynnissä on tätä tukevia erilaisia hankkeita liittyen esim. johtamissopimukseen, strategiseen henkilöstöjohtamiseen ja virastojen palvelulupauksiin.

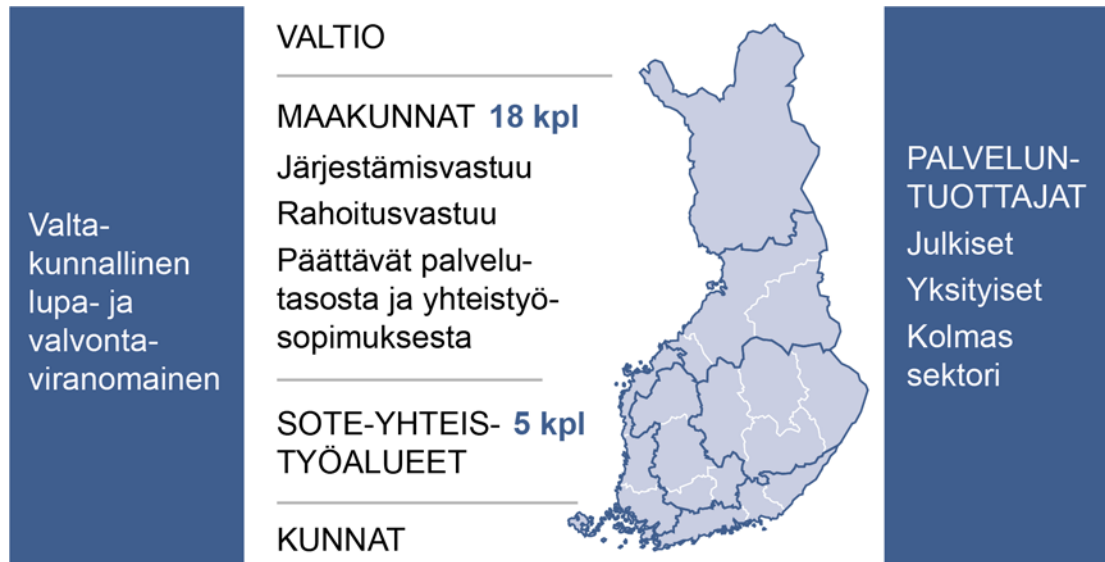
¹⁵ Kuntien digitalisaation ja digikokeilujen säästö- ja tuottavuusselvitys.
<http://vm.fi/documents/10623/2948251/Selvitys+final.pdf/000e2014-bc66-4fe3-aa50-41d580913241>

¹⁶ Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvitys. Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla. Valtiovarainministeriön julkaisuja 15/2017.

2.7 Sote- ja maakuntaudistus

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamisen ja maakuntaudistuksen tarkoituksena on nykyaikaistaa palveluja ja parantaa julkisen talouden kestävyyttä.

Kuvio 15. Uusi sote-rakenne 1.1.2019



Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistuksen tavoitteena on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja sekä hidastaa sosiaali- ja terveystalouden kasvua pitkällä aikavälillä kolmella miljardilla eurolla. Uudistuksessa nyt kuntien järjestämisvastuulla oleva sosiaali- ja terveydenhuolto siirretään 18 maakunnalle, joilla on sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen lisäksi myös muita tehtäviä. Lisäksi uudistuksessa laajennetaan asiakkaiden valinnanvapautta.

Kertomusvuonna on valmisteltu hallituksen esitystä maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi. Kokonaisuus sisältää lukuisia lakeja, joilla perustetaan uudet maakunnat sekä toteutetaan niiden talous ja hallinto, siirretään järjestämisvastuu kunnilta maakunnille, toteutetaan laajamittaiset omaisuus- ja henkilöstön siirtymäjärjestelyt, toteutetaan maakuntien rahoitus sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseksi sekä uudistetaan kuntien valtionosuusjärjestelmä. Esitys oli lausuntokierroksella syksyllä 2016 ja sitä muokattiin palautteen perusteella. Esitys annettiin eduskunnalle maaliskuussa 2017.

Maakuntaudistuksen toisessa vaiheessa on kertomusvuoden aikana valmisteltu maakunnille siirtyviä muita kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä. Tehtävien siirtoa koskevat hallituksen esitysluonnokset lähtevät lausunnolle keväällä 2017. Maakunnille siirtyisi tehtäviä kunnilta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, TE-toimistoista, aluehallintovirastoista, maakuntien liitoista ja muista kuntayhtymistä.

Maakunnan tehtävälait olisivat

- sosiaali- ja terveydenhuolto
- pelastustoimi
- ympäristöterveydenhuolto
- maatalous ja maaseudun kehittäminen
- alueiden ja niiden elinkeinoelämän kehittäminen, yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä kotouttamisen edistäminen
- alueiden käytön suunnittelu ja ohjaus, maakuntakaavoitus sekä rakennustoiminnan edistäminen
- kala- ja vesitalous, vesihuollon suunnittelu sekä vesi- ja merenhoito
- liikennejärjestelmäsuunnittelu ja alueellinen tienpito
- maakunnallisen identiteetin sekä kulttuurin, osaamisen ja liikunnan edistäminen
- yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan kuuluva alueellinen varautuminen ja
- lain perusteella annettavat muut alueelliset tehtävät.

Hallitus julkisti joulukuussa 2016 luonnoksen valinnanvapauslainsäädännöksi. Esi-tyksen mukaan asiakas voisi valita palvelujen tuottajan nykyistä monipuolisemmin. Asiakas voisi listautua valitsemansa sosiaali- ja terveyskeskuksen asiakkaaksi ja valita lisäksi valitsemansa suunhoidon yksikön. Lisäksi asiakas voisi valita maakunnan tuottamissa palveluissa palvelut tuottavan toimipisteen. Käytössä olisivat myös asiakas- kasseteli sekä henkilökohtainen budjetti, joiden käyttö perustuisi maakunnan tekemään palvelutarpeen arviointiin. Valinnanvapauslakia koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle kevätkaudella 2017.

Uudistusta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi ja valinnanvapauden laajen- tamiseksi on arvioitu laajamittaisesti uudistusten valmistelun yhteydessä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja valinnanvapausuudistus tarjoaa mahdollisuuksia palvelujen menokehityksen hillitsemiseen. Pitkän aikavälin kustannuskehitystavoit- teiden saavuttaminen edellyttää kuitenkin toimeenpanon onnistumista ja toimivia, onnistuneesti rakentuneita markkinoita valinnanvapauden piiriin kuuluvissa palve- luissa. Uudistuksen toimeenpano ja erityisesti uudistuksen toteuttamiseksi tarvitta- vat tietojärjestelmäratkaisut edellyttävät aluksi investointeja ja voivat siten lyhyellä aikavälillä lisätä sosiaali- ja terveyspalveluista aiheutuvia kustannuksia. Palveluiden saatavuuden kasvu lisää kustannuksia, mutta kustannussäästöjä voidaan saavuttaa, mikäli ennaltaehkäiseviin ja perustason palveluihin panostaminen johtaa erikoista- son palveluiden tarpeen vähentymiseen. Suuri osuus sosiaali- ja terveydenhuoltome- noista koostuu henkilöstökustannuksista, joten palkkaratkaisuilla on keskeinen mer- kitys siinä, saavutetaanko kustannussäästöjä.

Hallitus on käynnistänyt Tulevaisuuden kunta -hankkeen, jossa määritellään parla- mentaarisen valmistelun pohjalta kuntien rooli, asema ja tehtävät sekä suhde perus- tettaviin maakuntiin. Kuntien rooli muutetaan palvelujen järjestäjästä yhä vahvem- min alueensa elinvoiman, työllisyyden ja yrittäjyyden edistäjäksi.

Hanketta valmisteleva parlamentaarisen työryhmä antoi väliraporttinsa¹⁷ helmikuussa 2017. Raportissa esitellään parlamentaarisen työryhmän laatimat erilaiset vaihtoehdot tulevaisuuden kunnan skenaarioiksi ja visioiksi. Väliraporttiin liittyvässä taustamuistiossa tarkastellaan sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksia kuntiin lyhyemmällä aikavälillä. Kommenttikierroksen jälkeen hallitus tekee linjaukset käynnistettävästä jatkovalmistelusta mukaan lukien valmistelu tarvittavista lainsäädäntömuutoksista sekä pitkän aikavälin kuntapolitiikan muutostarpeet. Lainsäädäntömuutokset on tarkoitus valmistella siten, että ne tulisivat voimaan 1.1.2019.

2.8 Valtioneuvoston EU-vaikuttaminen

Säännöllinen ja etupainotteinen vaikuttamisprosessi

Valtioneuvosto antoi maaliskuussa 2016 ensimmäisen EU-vaikuttamisstrategiansa (E 18/2016 vp). Jatkossa vuosittaiset hallitusohjelmaa konkretisoivat vaikuttamisstrategiat korvaavat aiemmin kerran vaalikaudessa annetun yleisluonteisen EU-selonteon sekä myös aiemmin vuosittain laaditut suppeahkot EU-politiikan avaintavoitteet. Ministeriöt laativat edelleen vuosittain omalle toimialalleen tarkemmat vaikuttamissuunnitelmat.

Uuden strategiaproessin tavoitteena on säännöllinen, laaja-alainen EU-keskustelu eduskunnassa ja etupainotteinen vaikuttaminen EU:ssa. EU-vaikuttamisstrategia laaditaan aina edeltävän vuoden lopulla. Vuoden 2016 joulukuussa linjattiin vuoden 2017 vaikuttamisstrategia (E 123/2016 vp). EU-vaikuttamista tehostaa myös uusi EU:n toimielinten välinen sopimus paremmasta sääntelystä, jonka ansiosta jäsenmaat pääsevät osana neuvostoa esittämään näkemyksiään komission työohjelmasuunnitelmista ja tulevista prioriteeteista.

Keskeiset vaikuttamiskohteet

Muuttoliikkeeseen vastaaminen

Eurooppaan suuntautuvan muuttoliikkeen hallitseminen ja ennustettavuuden parantaminen edellyttävät muun muassa yhteisesti sovittua, tehokasta ja oikeudenmukaista turvapaikkapolitiikkaa EU:ssa sekä muuttoliikkeen perimmäisiin syihin puuttumista. EU:n päämiehet käsittelivät muuttoliikettä kaikissa kertomusvuoden kokouksissaan. Erityisesti päästiin etenemään EU:n ulkorajavalvonnan tehostamisessa. Joistakin kysymyksistä, kuten turvapaikkahakemusten käsittelystä aiheutuvan taa-kan jakautumisesta oikeudenmukaisemmin jäsenvaltioiden kesken, ei vielä saavutettu sopua. Alkuvuodesta esillä oli erityisesti v. 2015 sovittujen linjausten toimeenpano, esimerkiksi sisäisten siirtojen täytäntöönpano, palautusten ja takaisinottojen tehostaminen, yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen, ulkora-jojen kuntoon saattaminen (ml. eurooppalaisen raja- ja merivartioston perustami-

¹⁷ Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030. Parlamentaarisen työryhmän väliraportti tulevaisuuden kunnasta. Valtiovarainministeriön julkaisuja 9a/2017.

nen), ns. hotspot-järjestelykeskusten toiminta sekä EU:n ja Turkin välinen muuttoliiketyhteistyö.

Suomi korosti etenkin vaihtoehtoihin muuttoliikereitteihin varautumista. Eurooppa-neuvosto vahvistikin useaan otteeseen jatkavansa muuttoliikereittien seurantaan ja olevansa valmis reagoimaan muutoksiin nopeasti. Lisäksi pyrittiin vaikuttamaan ennakolta erityisesti yhteisen turvapaikkajärjestelmän (ml. Dublin-järjestelmä) uudistamiseen. Moneen Suomen keskeisenä pitämään uudistustarpeeseen, kuten menettelyjen tehostamiseen ja yhdenmukaistamiseen, vastattiin komission lainsäädäntöehdotuksissa. Ehdotus taakanjaosta perustui sitovaan jakomekanismiin, johon Suomi on suhtautunut varauksellisesti.

Maaliskuussa EU ja Turkki sopivat laittoman Turkista EU:hun suuntautuvan muuttoliikkeen pysäyttämistä. Julkilausuman toimeenpano ei kaikilta osin edennyt ongelmitta (erityisesti hitaat palautukset Kreikasta Turkkiin), mutta sen ansiosta EU:hun suuntautunut muuttoliike väheni merkittävästi. Muuttoliikevirtojen laskuun keväällä vaikutti myös se, että Länsi-Balkanin maat estivät maahantulijoiden edelleen liikkumisen.

Kesällä komissio esitti laajoja, maakohtaisia räätälöityä kumppanuuksia muuttoliikkeen paremmaksi hallitsemiseksi lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Suomi ajoi kumppanuussopimusneuvottelujen aloittamista myös Irakin, Somalian ja Afganistanin kanssa. Tässä ei vielä kertomusvuonna saavutettu edistystä, sillä EU-tasolla prioriteettimaiksi katsottiin ensivaiheessa Nigeria, Niger, Mali, Senegal ja Etiopia.

Suomi kantoi oman vastuunsa muuttoliikkeeseen vastaamisessa erittäin tehokkaasti. Suomi täytti uudelleensijoittamista koskevan sitoumuksensa. Sisäisiin siirtoihin liittyviä sitoumuksia toimeenpantiin Suomessa tehokkaammin kuin useimmissa muissa jäsenvaltioissa ja Turkista otettiin vastaan syyrialaispakolaisia EU:n ja Turkin julkilausuman mukaisesti. Suomi rahoitti muuttoliikkeen hallintaa muun muassa osallistumalla Turkin pakolaisavun koordinaatiovälineeseen. Lisäksi Suomi antoi asiantuntijatukea ja kalustoa Frontexin koordinoimien operaatioiden kautta Kreikalle ja Italialle sekä EU:n pelastuspalvelumekanismien kautta materiaaliapua Kreikalle. Suomi edellytti myös muilta mailta sovittujen toimien täytäntöönpanoa. Monet jäsenvaltiot ovat edenneet sisäisten siirtojen ja uudelleensijoittamisten täytäntöönpanossa hitaasti. EU-virastot ovat tuoneet esille vajausta etenkin jäsenvaltioiden virastojen käyttöön asettamissa asiantuntijaresursseissa.

Maahanmuuttoa kansallisesta näkökulmasta on tarkasteltu jäljempänä luvussa 2.10 Sisä- ja oikeusasiat.

Kasvun, kestävän kehityksen ja vakauden edistäminen

Kertomusvuonna valmisteltiin useita komission sisämarkkinastrategian toimia ja saatiin laadittua digitaalisten sisämarkkinoiden strategian kaikki keskeiset ehdotuk-

set, jotka toteutuessaan edistävät kansalaisten ja yritysten toimintaedellytyksiä sekä hallinnon digitalisaatiota. Suomi korosti erityisesti sisämarkkinasäännösten tehokasta toimeenpanoa, palvelumarkkinoiden avaamista, digitaalisen talouden ja yhteiskunnan vahvistamista sekä sääntelyn parantamista ja onnistui vaikuttamaan komission palvelupaketin aikatauluun ja sisältöön. Digitaalisten sisämarkkinoiden strategian ehdotuksissa kiinnitettiin huomiota ylisääntelyn välttämiseen erityisesti nopeasti muuttuvilla liiketoiminta-alueilla, mutta tämä ei toteutunut Suomen näkökulmasta riittävästi.

Suomi jatkoi laaja-alaisesti työtä EU-sääntelyn keventämiseksi ja sen toimivuuden parantamiseksi. Komissiolle toimitettiin mm. ajatuksia EU-sääntelyn määrällisistä vähentämistavoitteista. Valtioneuvostossa käynnistettiin EU-säädösten täytäntöönpanotilanteen keskitetympi seuranta.

Suomi vaikutti aktiivisesti myös ilmasto- ja energia-asioissa kestävä kasvun edistämiseksi. Keskeisiä ilmastohankkeita olivat päästökauppadirektiivin uudistaminen, päästökaupan ulkopuolisen sektorin taakanjako ja maankäyttösektorin (LULUCF) sisällyttäminen EU:n ilmastokehykseen. Jatkovaikuttamisessa lisätyötä vaatii erityisesti se, ettei Suomen metsiä kohdeltaisi laskennallisena päästölähteenä.

Komissio antoi marraskuussa puhtaan energian lainsäädäntöpaketin. Siinä Suomen näkemysten mukaisia olivat kestävyyskriteerit kiinteille sähkön- ja lämmöntuotannon biomassoille ja biokaasulle (mahdollisuus osoittaa metsäbiomassan kestävyys maatasolla) sekä kehittyneiden biopolttoaineiden edistäminen. Biopolttoaineiden osalta ehdotukseen olisi kuitenkin jatkossa saatava parannuksia, jotta se tukisi tehokkaasti liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä Suomessa.

Kasvun ja vakauden kannalta merkittäviä vaikuttamiskohteita olivat myös investointien edistäminen sekä pankkiunionin viimeistely ja pääomamarkkinaunionia koskevan toimenpidesuunnitelman toimeenpano. Komissio on esittänyt Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR), tavoitteen laajennusta ja voimassaoloajan pidentystä. Kymmenen suomalaista tai Suomeen kytkeytyvää hanketta oli saanut vuoden 2016 loppuun mennessä rahaston tukea. Suomi on siten hyötynyt ESIR:stä yhteensä 700 milj. euroa, ja sen monikansallisista hankkeista Suomeen odotetaan yli 100 milj. euron osuutta. Euroopan investointipankin (EIP) tietojen mukaan (EFSI Investment Mobilised, syksy 2016) Suomi oli euromääräisen saannon perusteella EU-maista sijalla 11, henkilöä kohden mitatun saannon mukaan sijalla 8 ja sijalla 13 bruttokansantuotteen mukaan laskettuna.

Lisäksi Suomen EU-vaikuttamisessa huomio oli nykyisen monivuotisen rahoituskehyn väliarviossa ja valmistautumisessa neuvotteluihin uudesta rahoituskehyksestä (2021–), josta odotetaan komission ehdotusta vuoden 2017 loppuun mennessä.

EU:n ja Kanadan välisen vapaakauppasopimuksen (CETA) allekirjoittaminen loka-kuun lopussa oli merkittävä läpimurto, joka edistää Euroopan kasvua ja työllisyyttä sekä tuo suomalaisyrityksille säästöjä ja kasvumahdollisuuksia poistaessaan tullit kaikilta teollisuustuotteilta. Sen sijaan EU:n ja Yhdysvaltain välisissä neuvotteluissa transatlanttisesta kauppaa- ja investointikumppanuussopimuksesta (TTIP) ei edetty toivotusti haastavien asiakysymysten sekä Yhdysvaltain presidentinvaalituloksen ja hallinnon vaihtumisen takia.

Ulkoisen toiminnan ja turvallisuuden vahvistaminen

Suomi on johdonmukaisesti ajanut EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sekä puolustusyhteistyön vahvistamista, jotta unioni ja sen jäsenvaltiot pystyisivät paremmin vastaamaan turvallisuushaasteisiin muuttuvassa toimintaympäristössä. Suomen vaikutti etenkin EU:n globaalistrategiaan ja sen toimeenpanosuunnitelmaan turvallisuuden ja puolustuksen alalla. Globaalistrategian painotukset, erityisesti turvallisuus- ja puolustusosiot, vastasivat Suomen tavoitteita. Suomi vaikutti myös komission loppuvuodesta julkaisemaan Euroopan puolustusalan toimintasuunnitelmaan (European Defence Action Plan, EDAP). Toimintasuunnitelma keskittyi puolustusrahaston perustamiseen, puolustusteollisuuden investointien edistämiseen ja puolustusalan sisämarkkinoiden vahvistamiseen. Lisäksi Suomi vaikutti aktiivisesti joulukuun Eurooppa-neuvoston päätelmiin, joihin saatiin vahva viesti puolustusyhteistyön syventämisestä ja kriisinhallinnan tehokkuuden parantamisesta. Päätelmiin sisältyi myös toimeksiannot tehdä esityksiä mm. EU:n nopean toiminnan välineiden ja siviilikriisinhallinnan voimavarojen kehittämisestä, puolustusyhteistyön systematisoinnista, kriisinhallinnan suunnittelu- ja johtokyvyn perustamisesta sekä pysyvästä rakenteellisesta yhteistyöstä.

Myös Suomen tärkeänä pitämässä EU:n ja Naton yhteistyön tiivistämisessä edistyttiin. Heinäkuussa EU:n johto ja Naton pääsihteeri antoivat yhteisjulistuksen asiasta, ja joulukuussa kummankin järjestön jäsenvaltiot hyväksyivät tahoillaan yhteisen käytännön toimenpidelistan, joka kattaa seitsemän aluetta: hybridiuhat, kyberturvallisuuden, operaatioyhteistyön, harjoitukset, suorituskykytyön, puolustusteollisuuden ja -tutkimuksen sekä kumppaneiden kapasiteettien kehittämisen. Suomen johdolla valmisteltavan hybridiuhkien vastaisen osaamiskeskuksen on tarkoitus osaltaan tukea EU:n ja Naton yhteistyön tiivistämistä hybridiuhkiin vastaamisessa. Keskuksen perustamisen edellytyksiä selvitettiin. Tavoitteena on saada keskuksen toiminta Helsingissä käyntiin vuoden 2017 aikana.

Unionin yhtenäisyyden säilyttäminen

Ison-Britannian kansanäänestyksessä kesäkuussa EU-eron kannattajat voittivat. Muiden jäsenvaltioiden (EU27) päämiehet vahvistivat äänestystuloksen selvittyä yhteiset päälinjat ja sopivat unionin kehittämisalueista.

Linjauksena oli, että neuvotteluja Ison-Britannian kanssa ei käydä ennen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 50 artiklan mukaista eroilmoitusta. EU:n sisä-

markkinoille pääsy katsottiin edellyttävän kaikkien neljän vapauden hyväksymistä. Uudessa suhteessa oikeuksien ja velvollisuuksien on oltava tasapainossa.

Unionin kehittämisalueiksi valittiin Suomenkin ajamat koko unionia koskettavat isot haasteet. Näitä ovat muuttoliike ja ulkorajat, sisäinen ja ulkoinen turvallisuus (ml. puolustusyhteistyö) sekä taloudellinen ja sosiaalinen kehitys (ml. nuoriso). Suomelle on tärkeää myös se, että EU:n tehokas päätöksenteko varmistetaan ja yhdessä sovitut säännöt ja sitoumukset toimeenpannaan.

Ison-Britannian kanssa neuvoteltavien sopimusten on varmistettava Suomen edut kaikissa olennaisissa kysymyksissä. Tämän varmistamiseksi valtioneuvosto ryhtyi loppukesästä alustavasti kartoittamaan Suomen kannalta keskeisiä asioita tuleviin neuvotteluihin. Keskeinen tavoite on unionin yhtenäisyyden säilyttäminen, ja tämä toteutui raportointivuonna EU27:n päämiesten sopiessa kesä- ja joulukuussa yhteisymmärryksessä keskeiset lähtökohdat ja menettelytavat neuvotteluita varten.

Suomen tulevaan EU-puheenjohtajakauteen valmistautuminen

Ison-Britannian tulevan EU-eron seurauksena Suomen EU-puheenjohtajakausi aikaistui kuudella kuukaudella vuoden 2019 jälkipuoliskoon. EU-ministerivaliokunnassa sovittiin valmistelujen peruslinjauksista lokakuussa. Kansallinen painopistevalmistelu alkaa v. 2017, jotta Suomi voi vaikuttaa puheenjohtajuuttaan ohjaavaan neuvoston 18 kuukauden ohjelmaan (ns. trion ohjelmaan).

2.9 Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka

Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Valtioneuvoston kesäkuussa 2016 eduskunnalle antamassa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (VNS 6/2016 vp) esitetyt keskeiset painopisteet muodostavat Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan selkärangan tuleville vuosille. Selonteon toimeenpano alkoi voimakkaan toimintaympäristön muutoksen keskellä.

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö EU-instituutioiden ja muiden jäsenmaiden kanssa oli tiivistä ja tuloksellista. Suomen tavoite EU:n vahvistamisesta turvallisuuden tuottajana ja turvallisuusyhteisönä heijastuu hyvin kesällä 2016 hyväksytyssä EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisessa globaalistrategiassa. Loppuvuonna 2016 EU:ssa käynnistettiin työ EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sekä puolustusyhteistyön vahvistamiseksi Suomen ajaman linjan mukaisesti.

Suomi toteuttaa laajaa ja kehittyvää kumppanuutta Naton kanssa. Kumppanuus on syventynyt ja laajentunut esimerkiksi kyberyhteistyöhön. Yhteistyö parantaa maamme valmiuksia myös EU:ssa ja Pohjoismaiden kanssa tehtävässä puolustusyhteistyössä, koska Naton standardit, toimintamallit ja suorituskykyvaatimukset muodostavat yleisen perustan eurooppalaiselle puolustusyhteistyölle.

Ruotsin kanssa saavutettiin yhteinen näkemys ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön tiivistämisestä. Vuoden 2016 aikana sovittiin mm. ulkoministereiden ja virkamiesjohdon yhteismatkoista, yhteisistä hankkeista ja puheenvuoroista. Yhteistyön tiivistäminen konkretisoitui myös ulkoministereiden yhteisartikkelien (sananvapaus, rauhanvälitys) muodossa. Myös Pohjoismaiden ministerineuvoston puheenjohtajuuskautta hyödynnettiin pohjoismaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön edistämisessä.

Suomen ja muiden Pohjoismaiden sekä Yhdysvaltojen yhteistyö tiivistyi, mistä osoituksena oli mm. korkean tason tapaaminen Washingtonissa toukokuussa 2016, johon osallistuivat tasavallan presidentti Niinistö ja ulkoministeri Soini. Suomi jatkoi transatlanttista vuoropuhelua ja yhteistyötä monipuolisesti mm. turvallisuus- ja ihmisoikeuskysymyksissä ja asevalvonnassa.

Niin EU:n kuin Suomen Venäjä-suhdetta varjosti kertomusvuonna Venäjän rooli Ukrainan kriisissä ja siihen liittyvä kireä kansainvälinen tilanne. Suomen tavoitteena on ylläpitää vakaita ja toimivia kahdenvälisiä suhteita Venäjän kanssa samalla kun EU:n yhteiset Venäjä-linjaukset muodostavat Suomen toiminnan perustan.

Suomi tuki Ukrainan kriisin ratkaisupyrkimyksiä ja antoi kansallisesti tukea Ukrainan kehitykselle ja uudistuksille n. 6,1 milj. euroa. Suomi myötävaikutti EU:n piirissä sen Venäjä-pakotepolitiikan jatkumiseen yhtenäisenä. Suomi osallistui sen valmisteluun ja toteuttamiseen läheisessä yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden, Euroopan komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa. Yhteistyötä Venäjän kanssa jatkettiin Itämeren, Barentsin ja arktisen alueellisen yhteistyön puitteissa.

Laaja-alaista kriisinhallintaosallistumista jatkamalla tuettiin mm. muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden vakauttamista. Suomella ja suomalaisilla kansalaisjärjestöillä on merkittävää osaamista rauhanvälityksen, konfliktinehkäisyn ja siviilikriisinhallinnan kysymyksissä. Toiminnan painopiste on kertomusvuonna ollut Lähi-idässä, Afrikan sarvessa ja Myanmarissa.

Suomen kehityspolitiikkaa linjattiin valtioneuvoston selonteossa (VNS 1/2016 vp) helmikuussa 2016. Sen mukaan voimavarat kohdennetaan entistä tarkemmin Suomen päätavoitteiden tueksi. Kertomusvuonna panostettiin kehitysmaiden yritystoiminnan vahvistamiseen 140 milj. euron laina- ja investointirahoituksella. Kehitysmaiden julkisen sektorin investointien tukemiseen kehitettiin uusi, suomalaista osaamista hyödyntävä rahoitusinstrumentti. Kehitysyhteistyömäärärahojen vähentäminen ja henkilötyövuosien sopeuttaminen vaikuttivat kertomusvuonna kehitysyhteistyön toimeenpanoon. Rahoitusta alettiin kohdentaa entistä enemmän pakolaisten lähtö- ja kauttakulkualueille niiden kantokyvyn vahvistamiseksi. Lisäksi voimavaroja keskitettiin erityisesti naisten ja tyttöjen aseman vahvistamiseen.

Puolustuksen toimintaympäristön muutos ja siihen vastaaminen

Suomen sotilaallinen toimintaympäristö on ollut muutoksessa viime vuosina. Puolustukselle asetetut vaatimukset ovat samalla kasvaneet. Suomen puolustaminen edellyttää toimintaympäristöön suhteutettua maa-, meri- ja ilmapuolustuksen sekä niitä tukevien yhteisten suorituskykyjen muodostamaa kokonaisuutta sekä kykyä ottaa vastaan kansainvälistä apua. Puolustusyhteistyöllä vahvistetaan normaali- ja poikkeusolojen puolustuskykyä sekä parannetaan uhkien ennaltaehkäisykykyä ja edesautetaan poliittisen ja sotilaallisen avun saamista tarvittaessa. Puolustusjärjestelmän kehittämistä on jatkettu siten, ettei mahdolliselle sotilaalliselle liittoutumiselle muodostu käytännön esteitä.

Pääosin kertomusvuonna valmisteltu valtioneuvoston puolustusselonteko (VNS 3/2017 vp) annettiin eduskunnalle helmikuussa 2017. Selonteko antaa puolustuspoliittiset linjaukset Suomen puolustuskyvyn ylläpidolle, kehittämiselle ja käytölle keskipitkällä aikavälillä. Puolustusselonteon linjausten toimeenpanolla varmistetaan, että Suomen puolustuskyky vastaa toimintaympäristön vaatimuksiin. Puolustusjärjestelmän ylläpidon ja kehittämisen painopisteet selontekokaudella ovat 1) kaikkien puolustushaarojen valmius, 2) käytöstä poistuvien suorituskykyjen korvaaminen sekä 3) tiedustelu, kyberpuolustus ja kaukovaikuttaminen.

Vuonna 2016 julkaistu valtioneuvoston periaatepäätös¹⁸ Suomen puolustuksen ja teknologisen perustan turvaamisesta määrittää hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti kriittisten suorituskykyjen hallinnan kannalta keskeisimmät teknologia-alueet, joihin liittyvä osaaminen säilytetään Suomessa. Kotimaisella teknologiaosaamisella tuetaan puolustusjärjestelmän kokonaistoimintaa. Teollisuuden rooli kumppanina perustuu osaamiseen ja teknologiseen kyvykkyyteen.

Meri- ja ilmavoimien strategisten suorituskykyhankkeiden (taistelualushanke Laivue 2020 ja Hornet-hävittäjien seuraajahanke HX) valmistelua on jatkettu suunnitelman mukaisesti. Strategisista hankkeista on linjattu puolustusselonteossa. Hankkeet on esitelty valtiojohtolle ja eduskunnalle.

Kertomusvuoden lainsäädäntöhankkeilla on vastattu toimintaympäristön muutoksiin kehittämällä valmiutta sekä edistämällä kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista. Vuonna 2016 valmisteltiin myös sotilastiedustelua, erityisesti tietoliikenne-, tietojärjestelmä- ja henkilötiedustelua koskeva säännöksiä. Hanketta valmistellaan tiiviissä yhteistyössä samanaikaisesti valmisteltavien sisäministeriön siviilitiedustelua ja oikeusministeriön perustuslain mahdollista muuttamista koskevien lainsäädäntöhankkeiden kanssa.

Puolustusyhteistyössä Ruotsin kanssa on keskitytty Suomen ja Ruotsin puolustuskyvyn vahvistamiseen sekä Itämeren alueen turvallisuuden parantamiseen. Yhdysvallat

¹⁸ Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen puolustuksen teknologisen ja teollisen perustan turvaamisesta. 7.4.2016.
<http://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f804b7dad>

on Suomelle tärkeä kumppani, jonka kanssa tehtävä puolustusyhteistyö parantaa Suomen puolustuskykyä. Vuonna 2016 laaditun kahdenvälisen puolustusyhteistyötä koskevan aiejulistuksen mukaisesti Suomi jatkaa ja syventää yhteistyötään, materiaaliyhteistyö mukaan lukien, Yhdysvaltojen kanssa. Naton kanssa tehtävä yhteistyö vahvistaa Itämeren alueen turvallisuutta ja Suomen puolustuskykyä. Puolustusyhteistyötä Ruotsin, Yhdysvaltojen ja Naton kanssa on tiivistetty erityisesti koulutus- ja harjoitusyhteistyön, varautumisen ja yhteisen tilannetietoisuuden osalta.

Arktinen yhteistyö

Hallitus linjasi Suomen arktisen strategian painopisteitä syyskuussa 2016¹⁹. Suomi haluaa olla keskeinen ratkaisujen tuottaja erilaisissa arktisen kehityksen pulmakysymyksissä innovatiivisten tuotteiden ja toimintatapojen avulla. Kaikessa toiminnassa huomioidaan kestävä kehitys reunaehdot. Erityisesti korostetaan Suomen arktista osaamista, kestävä matkailua ja infrastruktuurin ratkaisuja. Myös valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (VNS 6/2016 vp) painotettiin maamme roolia arktisen alueen toimijana.

Suomi on vaikuttanut EU:n kolmannen arktisen tiedonannon sisältöön Suomen arktisen strategian tavoitteidensa mukaisesti. Tiedonanto antaa suuntaviivoja EU:n arktiselle politiikalle ilmastonmuutoksen torjumisessa, kestävä kehityksen edistämisessä ja kansainvälisessä yhteistyössä. Suomi korostaa EU:n panostusta työllisyyteen, kasvuun, investointeihin, infrastruktuurihankkeisiin, ympäristökysymyksiin, ilmastonmuutoksen torjuntaan ja sopeutumiseen, uusiutuvaan energiaan sekä arktiseen tutkimukseen ja innovaatioihin.

Suomi vastaanottaa Arktisen neuvoston puheenjohtajuuden toukokuussa 2017 kahden vuoden puheenjohtajuuskaudeksi. Puheenjohtajuutta on valmisteltu poikkihallinnollisesti Suomen arktisen strategian tavoitteiden mukaisesti. Puheenjohtajuuskauden ohjelman kehityksen muodostavat ilmastonmuutostyö ja YK:n kestävä kehityksen tavoitteet (Agenda 2030). Kärkiteemoja ovat ympäristönsuojelu, viestintäyhteistyö, meteorologia ja koulutus. Puheenjohtajuutta käytetään hyväksi Suomen maakuvan vahvistamisessa ja Suomen arktisen osaamisen tunnetuksi tekemisessä. Suomella on myös Arktisen rannikkovartiostofoorumin (ACGF) ja yksityisellä toimijalla on Arktisen talousneuvoston (AEC) puheenjohtajuus 2017–2019, mikä mahdollistaa tiiviin yhteistyön arktisten alueen valtioiden kesken.

¹⁹ Valtioneuvoston kanslia. 26.9.2016. http://vnk.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallituksen-linjaus-arktisen-strategian-paivityksen-painopisteista

2.10 Sisä- ja oikeusasiat

Sisäinen turvallisuus

Hallitusohjelman tavoitteena on, että Suomi on maailman turvallisim maa asua, yrittää ja tehdä työtä. Vahva ja toimiva demokratia sekä luotettava hallinto synnyttävät vakautta ja sisäistä turvallisuutta. Tilastollisesti tarkasteltuna Suomi on edelleen hyvin turvallinen maa. Esimerkiksi rikostaso on kansainvälisesti vertaillen alhainen, ja rikosten määrä on laskenut 1990-luvulta lähtien. Kehitys ei kuitenkaan ole kaikilla mittareilla myönteistä, esimerkiksi rikosten selvitysaste on laskenut. Erilaiset yhteiskunnan ääri-ilmiöt ovat tulleet aiempaa näkyvimmiksi myös Suomessa.

Valtioneuvosto antoi toukokuussa 2016 eduskunnalle selonteon sisäisestä turvallisuudesta (VNS 5/2016 vp). Selonteossa hallitus toteaa huolehtivansa siitä, että sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon palvelut sekä viranomaisten toimintakyky turvataan koko maassa.

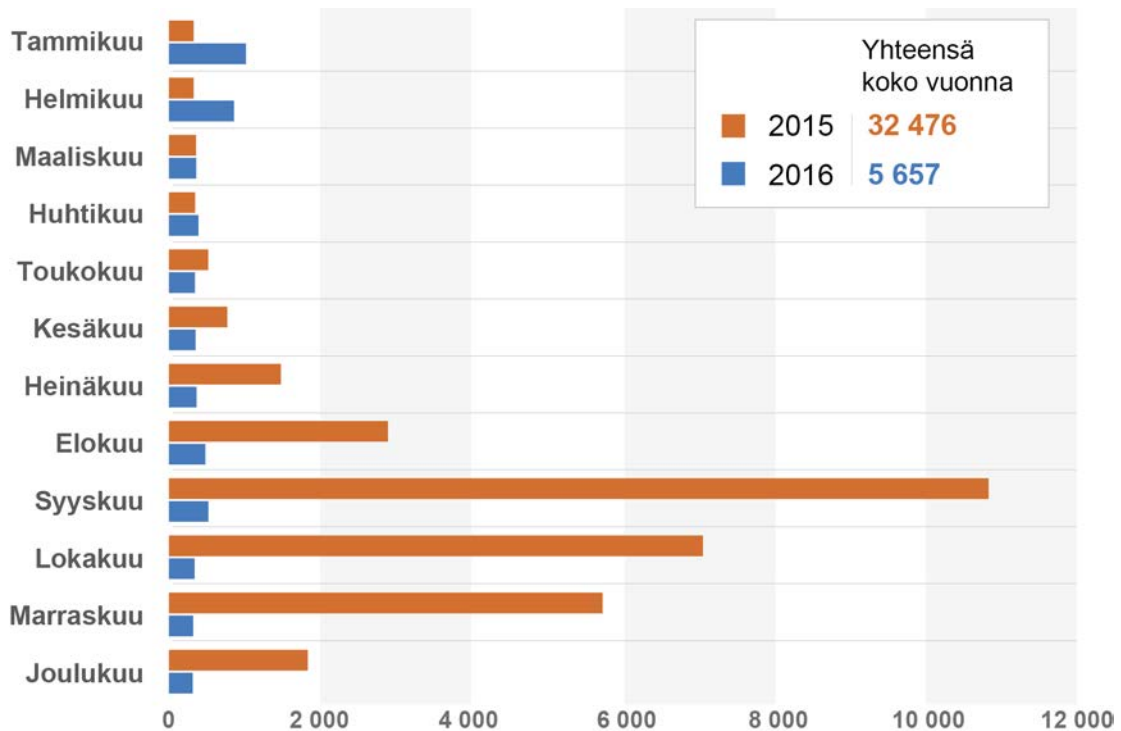
Selonteon jälkeen syksyllä 2016 aloitettu, keväällä 2017 valmistuva sisäisen turvallisuuden strategian laadinta on hallituksen keskeisin asiakirja tulevaisuuden sisäisen turvallisuuden määrittämiseksi. Laajassa sidosryhmäyhteistyössä laadittavan konkreettisia toimenpiteitä sisältävän strategian tarkoitus on ohjata koko suomalaisen yhteiskunnan toimintaa turvallisemmaksi.

Kertomusvuonna valmisteltiin siviilitiedustelua koskevaa lainsäädäntöä keskittyen suojelupoliisin tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Suojelupoliisin tärkeimpänä tehtävänä on yhteistyössä muiden turvallisuusviranomaisten, erityisesti keskusrikospoliisin, kanssa ennalta estää ja paljastaa terrorismiin, laittomaan tiedustelutoimintaan, joukkotuhoaseiden levittämiseen ja ääriliikkeisiin sekä valtion turvallisuutta vaarantavaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen kytkeytyviä hankkeita. Hanketta valmistellaan tiiviissä yhteistyössä samanaikaisesti valmisteltavien puolustusministeriön sotilastiedustelua ja oikeusministeriön perustuslain mahdollista muuttamista koskevien lainsäädäntöhankkeiden kanssa.

Turvapaikanhakijatilanne

Turvapaikanhakijoiden määrä on 2010-luvulla ollut vuosittain 3 000 hakijan tienoil-la, v. 2014 oli runsaat 3 600 hakijaa. Vuosi 2015 poikkesi aiemmasta selvästi, kun hakijoita oli lähes 32 500. Vuonna 2016 puolestaan turvapaikanhakijoiden määrä oli 5 657 henkilöä. Vastaanoton piirissä olevien määrä pysyi kuitenkin korkeana. Kuvi-ossa 16 on esitetty turvapaikkaa hakeneiden määrän kehitys kahtena viime vuotena.

Kuvio 16. Turvapaikkaa hakeneiden määrä vuosina 2015 ja 2016



Lähde: Maahanmuuttovirasto

Suurimmat lähtömaat v. 2016 olivat Irak (22 % vireille tulleista hakemuksista), Afganistan (13 %), Syyria (11 %), Somalia (8 %) ja Eritrea (5 %). Turvapaikanhakijoista n. 800 on tullut Suomeen EU:n sisäisinä siirtoina Kreikasta ja Italiasta. Venäjältä pohjoisen itärajan kautta Suomeen pyrkivien henkilöiden maahantulo jatkui alkuvuonna voimakkaana, mutta tyrehtyi helmikuun lopussa. Raja-Joosepissa ja Sallassa vastaanotettiin kaikkiaan runsas 1 000 turvapaikkahakemusta.

Hakijoiden kokonaismäärän vähenemiseen vaikuttivat erityisesti muiden EU-maiden (mm. Ruotsi ja Tanska) käyttöön ottamat sisärajatarkastukset, EU–Turkki -julkilausuman mukaiset toimet sekä Venäjän kanssa poliittisella ja virkamiestasolla sovitut toimenpiteet.

Muuttoliikkeen hallinta ei ole mahdollista yksittäisten valtioiden erillisillä toimilla, vaan edellyttää tiivistä yhteistyötä EU-jäsenmaiden kanssa. EU:n toimia muuttoliikkeen hallitsemiseksi ja Suomen osallistumista EU-tasolla on käsitelty tarkemmin edellä luvussa 2.8 Valtioneuvoston EU-vaikuttaminen.

Taulukossa 3 on kuvattu turvapaikkahakemusten käsittelytilannetta. Maahanmuuttohallinnon tuloksellisuutta on tarkemmin kuvattu hallituksen vuosikertomuksen liitteen 1 luvussa 4.4.4.

Taulukko 3. Turvapaikkapäätösten määrät 2015 ja 2016

	2015	2016
Uusia hakemuksia vireille *	32 476	5 651
Aiemmin tehtyjä hakemuksia vireillä **	27 261	5 606
Myönteinen turvapaikkapäätös ***	1 879	7 745
Kielteinen turvapaikkapäätös	1 307	14 282
Hakemus jätetty tutkimatta	1 094	2 326
Hakemus rauennut	3 186	3 855

* sisältää uusintahakemukset

** tilanne 1.1.2016 ja 1.1.2017

*** sisältää muut oleskeluluvat

Vastaanottokeskuksia oli kertomusvuoden lopussa kirjoilla n. 19 600 henkilöä. Vuoden aikana kuntiin siirtyneitä turvapaikan saaneita oli 5 900 henkilöä.

Vapaaehtoisen paluun järjestelmän kautta kansainvälisen siirtolaisuusjärjestö IOM:n avustuksella v. 2016 palaajia oli yhteensä 2 113. Eniten palaajia oli Irakiin (1 527), Albaniaan (147) ja Afganistaniin (144). Poliisin täytäntöön panemia palautuksia oli marraskuun puolivälissä n. 5 000. Hakijan todennäköisen maasta poistumisen perusteella tehtiin yhteensä 1 320 rauettamispäätöstä turvapaikka-asioissa. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden palautusten onnistumista on vaikea vielä arvioida, koska hallinto-oikeudessa on käsiteltävänä 11 000 päätöksistä tehtyä valitusta. Palautusten haasteena ovat palautussopimusten ja järjestelyiden sopiminen keskeisten lähtömaiden kanssa sekä erityisesti kielteisen turvapaikkapäätösten saaneiden pakkopalautukset. Laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden määrä tulee kasvamaan.

Taulukko 4. Turvapaikanhakijoiden kasvaneesta määrästä johtuvat menolisäykset talousarvioissa ja lisätalousarvioissa eri hallinnonaloilla, milj. euroa

	2015	2016
Oikeusministeriö	6	23
Sisäministeriö	84	652
Valtiovarainministeriö	1	1
Opetus- ja kulttuuriministeriö	0	27
Työ- ja elinkeinoministeriö	0	65
Sosiaali- ja terveysministeriö	0	57
Yhteensä	90	825

Hallituksen syyskuussa 2015 hyväksymien maahanmuuttopoliittisten toimenpiteiden sekä joulukuussa 2015 vahvistaman turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman tavoitteena on ollut katkaista turvapaikanhakijoiden hallitsematon tulo maahan. Tavoitteessa on lähtökohtaisesti onnistuttu. Toimenpiteiden mukaisesti tehostettiin poikkihallinnollisesti tilannekuvan luomista ja ylläpitämistä sekä viranomais- ja sidosryhmäyhteistyötä, Suomen kansainvälistä vaikuttamista, valvontaa sisärajoilla, rekisteröintiä ja vastaanottokapasiteettia, turvallisuusvalvontaa, turvapaikkahakemusten käsittelyä, kotouttamistoimia ja palautuksia. Tilanne on edellyttänyt eri hallinnonalojen ja sidosryhmien toiminnan tehostamista ja toimintamallien uudistamis-

ta. Kansallisella tasolla on olennaista kehittää maahanmuuttohallintoa ja turvapaikkaprosessia niin tehokkaaksi, että hallinto pystyy kulloisenkin tilanteen ja tarpeen mukaan vastaamaan Suomeen suuntautuvan mahdollisesti lisääntyvän muuttoliikkeen.

Helsingin hallinto-oikeuteen saapui v. 2016 käsiteltäväksi 10 415 turvapaikka-asiaa. Aiemmin näitä asioita on saapunut keskimäärin n. 1 000 asiaa vuodessa. Helsingin hallinto-oikeus joutui lyhyessä ajassa varautumaan ulkomaalaisasioiden suureen kasvuun. Tämä olisi edellyttänyt merkittävää uuden henkilöstön rekrytointia, missä ei kuitenkaan onnistuttu. Helsingin hallinto-oikeus ratkaisi kertomusvuonna 3 542 asiaa ja vireillä oli vuoden lopussa n. 7 450 asiaa. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen turvapaikka-asioita saapui 1 090 asiaa ja niitä ratkaistiin 778 asiaa.

Asiamäärän kasvun vuoksi tuomioistuinten toimintamenot kasvoivat 7,1 milj. euroa, josta korkeimman hallinto-oikeuden osuus oli 2,3 milj. euroa.

Turvapaikka-asioiden käsittelyä pyrittiin tehostamaan useilla toimenpiteillä. Kansainvälistä suojelua koskevat asiat on säädetty kiireellisiksi ja valitusaikoja on lyhennetty, ratkaisukokoonpanoja on supistettu, valituslupaperusteita korkeimpaan hallinto-oikeuteen on tarkistettu ja hallinto-oikeuksille ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle on säädetty käyttö- ja tiedonsaantioikeudet ulkomaalaisrekisteriin. Kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsitteleminen hajautettiin Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen 1.2.2017 lähtien. Toimenpiteillä ei vielä kertomusvuonna saatu aikaan käsittelyaikojen lyhentymistä, vaan vaikutus näkyy vasta pidemmällä aikavälillä.

Turvapaikanhakijalle annettavaa oikeusapua on rajattu vastaamaan oikeusapulain sääntelyä, ja yksityisten avustajien kelpoisuusvaatimuksia on tiukennettu. Julkisen oikeusavun turvapaikka-asioiden menot olivat 10,7 milj. euroa v. 2016. Oikeusapua myönnettiin n. 15 000 turvapaikanhakijalle.

[Oikeudenhoidon uudistamisohjelman toimeenpano](#)

Hallitusohjelmaan sisältyvän oikeudenhoidon uudistamisohjelman tavoite on oikeudenhoidon laadun ja kansalaisten oikeusturvan varmistaminen kiristyvässä taloudellisessa tilanteessa.

Alkuvuoden 2016 aikana koostettiin oikeudenhoidon kehittämisohjelma, johon on priorisoitu ne uudistusohjelmaan sisältyvät asiat, jotka kuluvalle hallituskaudella pyritään toteuttamaan. Mukaan otettiin myös uusia toimenpiteitä, joilla huolehditaan kansalaisten oikeusturvasta, mahdollistetaan oikeudenhoidon sektoreiden keskittyminen ydintehtäviinsä, vähennetään rikollisuutta ja kehitetään seuraamusjärjestelmää sekä vaikutetaan oikeudelliseen yhteistyöhön EU:ssa. Ohjelman peruslähtökohana on edelleen, että oikeudelliseen ongelmaan saadaan ratkaisu mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Moni uudistus parantaa oikeudenhoidon laatua, mikä muun

muassa lyhentää käsittelyketjuja ja -aikoja. Osa hankkeista tuottaa myös välittömiä säästöjä.

Suurin osa oikeudenhoidon uudistamisohjelman sisältämistä hankkeista on valmis- teilla tai toteutunut. Vuonna 2016 vahvistettu uusi tuomioistuinlaki tuli voimaan vuoden 2017 alusta. Lailla selkeytetään, yhtenäistetään ja ajantasaistetaan tuomiois- tuimia koskevaa lainsäädäntöä, uudistetaan tuomioistuinten johtamista ja kehitetään tuomareiden koulutusta. Kertomusvuonna valmisteltiin tuomioistuinviraston perus- tamista, jolla vahvistettaisiin tuomioistuinten riippumattomuutta ja tuomioistuinhal- linnon toimivuutta. Lisäksi valmistelussa oli esitys käräjäoikeusverkoston uudistami- seksi ja ulosottotoimen rakenneuudistushanke. Uudistusten tavoitteena on osaami- sen syventäminen ja toiminnan tehostaminen. Valtion oikeusaputoimistojen raken- neuudistus tuli voimaan lokakuussa 2016. Oikeusapu- ja edunvalvontatoimi tehostu- vat hallintoa keskittämällä. Sähköistä asiointia syyttäjillä ja tuomioistuimissa kehi- tettiin edelleen.

2.11 Kestävä kehitys

Syyskuussa 2015 YK:n huippukokouksessa hyväksytyn YK:n globaalin kestävän kehi- tyksen toimintaohjelman Agenda2030 toimeenpano käynnistyi vuoden 2016 alussa. Agenda2030 tuo yhteen YK:n vuosituhattavoitteiden kehitysagendan sekä Rion ym- päristö- ja kehityskokoukseen kokoukseen pohjautuvan kestävän kehityksen agen- dan. Toimintaohjelman tavoitteena on kääntää globaali kehitys uralle, jossa ihmisten hyvinvointi ja ihmisoikeudet, talouden vauraus ja yhteiskuntien vakaus turvataan ympäristön kannalta kestävällä tavalla ja poistetaan äärimmäinen köyhyys maail- masta. Agenda2030 asettaa kaikille maille yhteiset tavoitteet (17) ja alatavoit- teet (169). Hallituksilla on toimeenpanovastuu Agenda2030-toimintaohjelmasta.

Suomi on sitoutunut vuoteen 2030 mennessä edistämään toimintaohjelmaa koko- naisuudessaan. Perustan kansalliselle toimeenpanolle muodostavat olemassa oleva politiikka- ja lainsäädäntökehikko sekä Suomea sitovien kansainvälisten ja kansallis- ten sopimusten ja strategioiden toimeenpano. Hallituksen Agenda2030-toimeen- panosuunnitelma annettiin selontekona (VNS 1/2017 vp) eduskunnalle helmikuussa 2017. Toimeenpanosuunnitelma on kansallinen tulkinta YK:n Agenda2030:sta. Se perustuu Suomen kestävän kehityksen toimikunnan vuonna 2013 laatimaan yhteis- kuntasitoumukseen *Suomi jonka haluamme 2050*, joka päivitettiin keväällä 2016 vastaamaan Agenda2030:n periaatteita.

Hallitusohjelma kytkeytyy vahvasti YK:n Agenda2030:n tavoitteisiin ja sitä kautta on määritelty kansallisen toimeenpanon painopisteet (mitä tehdään). Näitä ovat *hii- lineutraali ja resurssiviisas Suomi* sekä *yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi*. Painopisteiden lisäksi kansalliselle toimeenpanolle on määritelty kolme poli- tiikkaperiaatetta (miten toteutetaan): *pitkäjänteisyys ja muutosvoimaisuus, joh-*

donmukaisuus ja globaali kumppanuus sekä omistajuus ja osallisuus. Myös Suomen kehityspolitiikan painopisteet, jotka on esitetty valtioneuvoston selonteossa (VNS 1/2016 vp), linkittyvät Agenda2030 kansalliseen toimeenpanoon.

Vuoden 2016 aikana tutkittiin Suomen valmiuksia ja lähtötilannetta Agenda2030-toimeenpanossa. *Kestävän kehityksen Avain2030* -tutkimuksen²⁰ mukaan Suomen keskeisimmiksi kestävän kehityksen vahvuusalueiksi tunnistettiin korkealaatuinen koulutus ja siihen perustuva osaaminen sekä yhteiskunnallisten järjestelmien yleinen vakaus. Keskeisiksi haasteiksi nähtiin ilmastomuutoksen vastainen kamppailu ja luonnonvarojen liiallinen kulutus sekä talous- ja työllisyyskehitys. Nämä tulokset olivat perustana YK:n korkean tason foorumille heinäkuussa 2016 annetussa selvityksessä ja myöhemmin hallituksen toimeenpanosuunnitelman muotoilussa.

Sidosryhmien osallisuus varmistettiin laajapohjaisten kestävän kehityksen ja kehityspoliittisten toimikuntien kautta. Toimikunnissa ovat edustettuina mm. elinkeinojen etujärjestöjen, ammattiliittojen, maakuntien ja kaupunkien, kansalaisjärjestöjen, luonto-, ympäristö-, sosiaali- ja kehitysjärjestöjen, kirkon, tieteen, eduskunnan kolmen valiokunnan sekä kaikkien ministeriöiden edustajat. Lisäksi käytiin bilateraali-keskusteluja esim. naisjärjestöjen ja lapsiasiainvaltuutetun kanssa.

Laajaa omistajuutta kestävään kehitykseen ja Agenda2030-toimeenpanoon on luotu kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumuksen kautta. [Kestävän kehityksen toimenpidesitoumuksia](#) on annettu jo yli 450 kappaletta kaikilta yhteiskunnan eri sektoreilta. Sitoumukset tähtäävät muutaman vuoden sisällä toteutettaviin konkreettisiin toimiin, toimintatapojen muutoksiin ja innovatiivisiin kokeiluihin, jotka edistävät yhteiskuntasitoumuksen yhteisesti sovittuja tavoitteita. Esimerkiksi monissa kaupunkien ja yritysten sitoumuksissa toimet kohdistuvat energiankäytön vähentämiseen ja kierrätysasteen nostamiseen sekä kestävien hankintojen edistämiseen. Moni pk-yritys sitoutuu lisäämään kotimaista alihankintaa ja kotimaisen työn osuutta valmistusketjussaan, ja useissa sitoumuksissa työllistetään vajaakuntoisia henkilöitä. Yksittäiset sitoumukset kohdistuvat myös mm. vapaaehtoistoimintaan kannustamiseen, naisten osuuden kasvattamiseen siviilikriisinhallintakoulutuksissa tai opiskelijoiden yhteiskunnallista aktiivisuutta lisäävien opintokokonaisuuksien kehittämiseen. Toimenpidesitoumusta käytettiin innovatiivisesti ensimmäistä kertaa lainsäädännön tekemisen sijaan, kun pantiin toimeen direktiivi kevyiden muovisten kantokassien käytön vähentämiseksi.

²⁰ Lyytimäki ym. Agenda 2030 Suomessa: Kestävän kehityksen avainkysymykset ja indikaattorit, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 31/2016.

3 Julkinen talous

3.1 Julkisen talouden tila

3.1.1 Taloudelliset lähtökohdat

Vuonna 2016 Suomen bruttokansantuote lisääntyi 1,4 %. Tavaroiden ja palvelujen vienti kasvoi niukasti 0,5 % edellisvuodesta. Suomen viennin rakenne oli edelleen yksipuolinen. Tuonti kasvoi 2,5 % tavaratuonnin kasvun myötä. Kotimaisista kysyntäeristä investoinnit ja yksityinen kulutus kasvoivat. Investoinnit kasvoivat 5,2 % yksityisten investointien selittäessä pääosan kasvusta. Yksityiset investoinnit kasvoivat 6,1 %, taustalla olivat erityisesti rakennusinvestoinnit. Yksityisen kulutuksen myön-teistä kehitystä tuki kotitalouksien reaalitulojen kasvu, minkä seurauksena yksityi-nen kulutus lisääntyi 2,0 % v. 2016.

Teollisuustuotanto kasvoi v. 2016 pitkän laskun jälkeen prosentti. Palvelutuotannon kasvu jatkui, kasvua oli 0,7 %. Kuluttajahinnat nousivat 0,7 %.

Työmarkkinoiden tilanne pysyi 2016 edelleen heikkona. Työttömyys laski hieman edellisvuodesta, mutta oli edelleen n. 9 %. Pitkäaikaistyöttömyyden kasvu hidastui, mutta pitkäaikaistyöttömien määrä oli edelleen n. 120 000 henkeä. Rakennetyöttö-mien määrä pysyi korkealla ja työllisyyden kohentuminen hidastui. Työllisten määrä kasvoi hieman kertomusvuonna, myös avointen työpaikkojen määrä kasvoi edellis-vuodesta. Vuonna 2017 työmarkkinoilla työllisten lukumäärä kasvaa hieman. Työt-tömyysasteen ennustetaan laskevan, mutta se pysyy korkealla tasolla.

Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan talouden ennustetaan kasvavan v. 2017 noin prosentti. Kasvu nojaa pitkälti investointeihin ja yksityiseen kulutukseen.

Kansainvälisen talouden näkymät ovat hieman kohenneet, joskin näkymiä varjosta-vat epävarmuudet monelta taholta. Kehittyvissä talouksissa kasvu on lähtenyt käyn-tiin, euroalueella talouskasvu on jatkunut vuodesta 2014 lähtien maltillisena. Kiinan talouden kasvunäkymät ovat edelleen heikentyneet ja kasvuvauhti taantuu. Venäjän talous lähtee kasvuun energiahintojen kasvun myötä. Monien Suomelle tärkeiden kauppakumppaneiden taloudet ovat jatkaneet suotuisaa kehitystä. Saksan kasvu on edelleen kohtalaisen vahvaa ja perustuu laajapohjaiseen aktiviteetin lisääntymiseen. Ruotsin pitkälle kotimaiseen kysyntään ja palveluvientiin perustuva kasvu on vahvaa. Yhdysvaltojen talouden ennustetaan kasvavan ja Isossa-Britanniassa kasvu on jatku-nut brexit-äänestyksen jälkeen.

Ennusteen riskit kansainvälisen talouden puolelta ovat moninaiset. Kiinassa yksityi-sen sektorin nopea velkaantuminen on jatkunut. Korkea ja kasvava velkataso yhdis-tettynä hidastuvaan kasvuun saattaa synnyttää shokkeja, jotka Kiinan markkinoiden

koon ja globaalien arvoverkkojen vuoksi voivat vaikuttaa laajalti. Kehittyvissä talouksissa talouden kasvunäkymiä varjostavat poliittiset riskit mm. protektionismin kasvuun liittyen.

Keskuspankkien harjoittama rahapolitiikka on edelleen kasvua tukevaa. Energiahinnat ovat kääntyneet nousuun ja Yhdysvaltojen keskuspankki on nostanut ohjauskohtaan.

Kasvua tukevan kevyen rahapolitiikan johdosta alhaiset korkotasot ovat lisänneet halukkuutta riskinottoon. Sijoitusvirtoja on ohjautunut asunto- ja osakemarkkinoille. Useilla markkinoilla hinnat ovat nousseet nopeasti ja siten riski suuriin korjausliikkeisiin on noussut. Kotimaiset riskit liittyvät reaalitalouden kehitykseen ja työmarkkinoihin.

3.1.2 Julkisen talouden hoitoa ohjaavat EU- ja kansalliset säännökset

EU-säännökset, erityisesti perussopimus sekä vakaus- ja kasvusopimus, asettavat puitteet julkisen talouden hoidolle jäsenmaissa. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osa varmistaa, että finanssipolitiikka on kestävää normaalin suhdannevaihtelun aikana, kun taas korjaava osa määrittelee kehikon, jonka puitteissa maat ryhtyvät korjaaviin toimiin liiallisen alijäämän tilanteessa.

Julkisen talouden tavoitteenasettelua ohjaa julkisyhteisöjen rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite (MTO). Sen tehtävänä on varmistaa turvamarginaali perussopimuksen alijäämä- ja velkaviitearvoihin nähden sekä julkisen talouden kestävyysnopea saavuttaminen. Suomessa keskipitkän aikavälin tavoitteeksi on asetettu -0,5 % rakenteellinen rahoitusjäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen v. 2019. Tämä täyttää niin EU:n kuin Suomen kansallisetkin vähimmäisvaatimukset. Neuvoston hyväksymien maakohtaisten suositusten mukaan Suomen tulee vahvistaa rakenteellista jäämäänsä v. 2016 0,5 % suhteessa bruttokansantuotteeseen ja v. 2017 0,6 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vuoden 2018 rakenteellisen jäämän sopeutusvaatimus määritellään kesällä 2017.

EU-velvoitteita tarkasteltaessa alijäämä pysyy alle 3 prosentissa, mutta velkasuhde on ylittänyt 60 % rajan. Lisäksi lähentyminen kohti julkisen talouden rakenteelliselle alijäämälle asetettua keskipitkän aikavälin tavoitetta on ennusteen mukaan jäämässä vaadittua hitaammaksi. Siten on olemassa riski, että vakaus- ja kasvusopimuksen velvoitteita ei täytetä lähivuosina. Syksyllä 2016 hallitus sitoutui päättämään keväällä 2017 mahdollisesti tarvittavista lisätoimista, joilla varmistetaan EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattaminen.

Kuvio 17. Finanssipolitiikan tavoitteiden ja sääntöjen toteutumisen haarukointia*

	Tavoite ei toteudu	Tavoite on rajalla toteutua tai toteutuu välttävästi	Tavoite toteutuu
Julkinen velkasuhde taittuu v. 2019			
Julkisen velan 60 % raja			
Julkisyhteisöjen alijäämä korkeintaan -3 % BKT:sta			
Julkisyhteisöjen rakenteellinen alijäämä -0,5 % BKT:sta v. 2019			
Valtion alijäämä korkeintaan ½ % BKT:sta v. 2019			
Paikallishallinnon alijäämä korkeintaan ½ % BKT:sta v. 2019			
Sosiaaliturvarahastojen ylijäämä n. 1 % BKT:sta v. 2019			

* Ennusteluvut perustuvat joulukuun 2016 kokonaistaloudellisen ennusteen perusuraan vuosille 2016–2018 ja sen päälle laskettuun karkeasti arvioituun tekniseen keskipitkän aikavälin uraan vuosille 2019–2020. Kyseessä ei ole uusi ennuste. Uusi ennuste laaditaan hallituksen puolivälintarkastelua varten ja se julkaistaan huhtikuussa 2017.

3.1.3 Julkisen talouden tila vuonna 2016

Suomen julkinen talous on kääntynyt kuluvalle vuosikymmenellä alijäämäiseksi pitkään jatkuneen heikon suhdannetilanteen sekä talouden rakenteiden pidempiaikaisten muutosten vuoksi. Julkisen talouden menot ovat kasvaneet viime vuosina suhteessa bruttokansantuotteeseen. Menoastetta ovat kasvattaneet mm. työttömyydestä aiheutuvat menot sekä ikäsidonnaiset menot. Vuonna 2016 alijäämä oli 4,1 mrd. euroa eli 1,9 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisyhteisöjen kokonaismenot kasvoivat hitaammin kuin kokonaistulot, joten alijäämä supistui edellisvuodesta.

Vaalikauden aikana menoasteen arvioidaan alenevan hiljalleen sopeutustoimien sekä paranevan työttömyystilanteen ansiosta. Matalasuhdanteen väistyttyäkin julkisyhteisöjen rahoitusasemaa kuormittaa väestön ikääntymisestä aiheutuva menojen kasvu. Julkinen talous velkaantuu edelleen lähivuodet.

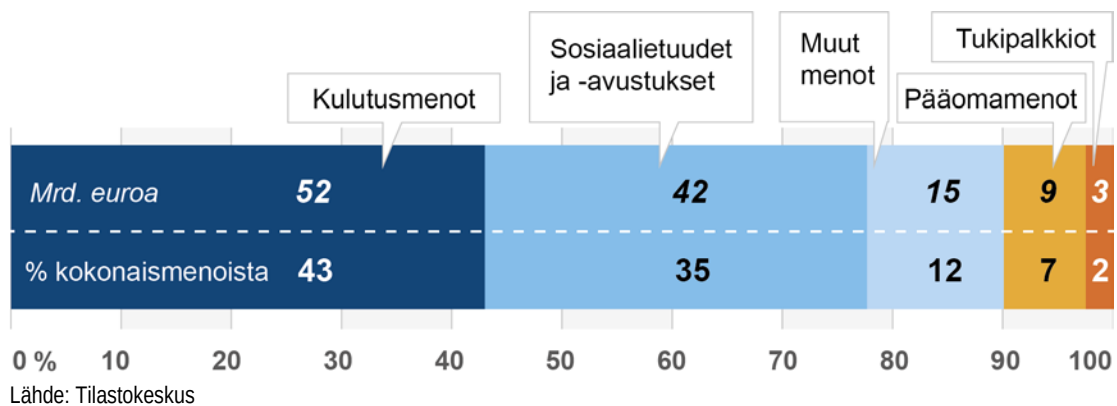
Valtiontalouden rahoitusasema oli selvästi alijäämäinen v. 2016, joskin alijäämä supistui edellisestä vuodesta. Suhdannevaihtelut heijastuvat selvimmin valtiontalouden erityisesti verotulojen suuren suhdanneherkkyyden vuoksi. Suhdannetilanteen muuttuessa paremmaksi v. 2016 myös valtion verotulot kasvoivat vahvasti. Menojen kasvua vaalikaudella hillitsevät sopeutustoimet. Valtiontalous pysyy kuitenkin alijäämäisenä, sillä ennakoitu talouskasvu ei tuota riittävästi verotuloja menojen katteeksi.

Veronkorotukset ovat viime vuosina kasvattaneet verojen ja veroluonteisten maksujen suhdetta bruttokansantuotteeseen. Veroasteen arvioidaan alenevan v. 2017 kilpailukyky sopimuksen yhteydessä sovittujen verokevennysten ja maksutulomuutosten vuoksi.

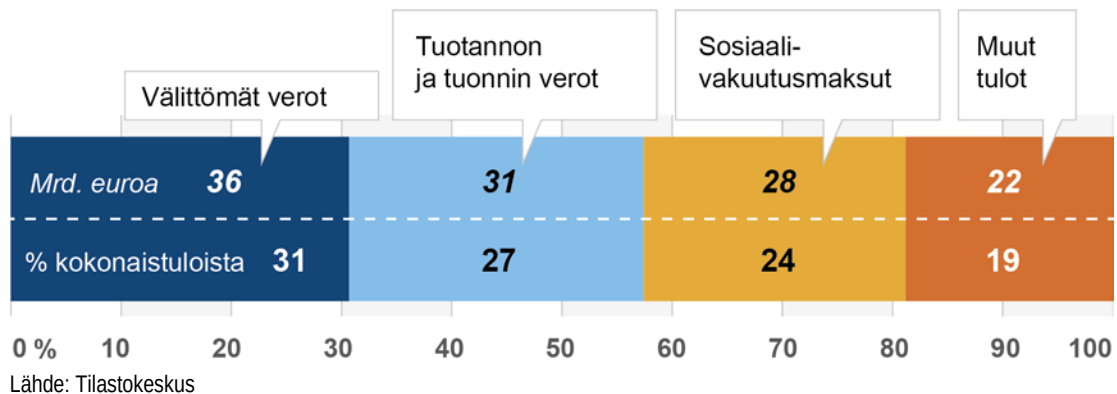
Myös paikallishallinto oli alijäämäinen v. 2016. Paikallishallintoa rasittaa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvu. Vuonna 2019 osa paikallishallinnon tehtävistä siirtyy maakunnille sote- ja maakuntauudistuksen myötä.

Työeläkelaitosten ylijäämä pysyy noin yhdessä prosentissa suhteessa bruttokansantuotteeseen lähivuosina. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa ovat heikentäneet viime vuosina työttömyydestä aiheutuvat menot, mutta rahoitusasema vahvistui jälleen tasapainon tuntumaan v. 2016. Muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasemaa vahvisti mm. työttömyysvakuutusmaksun korotus.

Kuvio 18. Julkisyhteisöjen menot lajeittain 2016



Kuvio 19. Julkisyhteisöjen tulot lajeittain 2016



Julkisyhteisöjen nettorahoitusvarat ovat kasvaneet viime vuosina lähinnä sosiaaliturvarahastojen kasvun ansiosta. Julkisyhteisöjen yhteenlasketut nettorahoitusvarat, eli rahoitusvarojen ja velkojen erotus, olivat 114,3 mrd. euroa v. 2016 lopussa. Julkisyhteisöistä sosiaaliturvarahastojen nettorahoitusvarat ovat positiiviset, valtionhallinnon ja paikallishallinnon negatiiviset. Tiedot perustuvat Tilastokeskuksen julkisyhteisöjen rahoitustilinpitoon. Vuoden aikana valtionhallinnon nettorahoitusvarat vähenivät yhteensä 4,5 mrd. euroa. Vuoden lopussa valtion velka ylitti rahoitusvarat 67,6 mrd. eurolla. Paikallishallinnon nettorahoitusvarat alenivat 0,3 mrd. euroa. Työeläkelaitosten ja muiden sosiaaliturvarahastojen nettorahoitusvarat nousivat v. 2016 aikana 6,9 mrd. eurolla. Vuoden lopussa varojen ja velkojen erotus oli 185,8 mrd. euroa. Työeläkelaitosten rahoitusvarat olivat 191,8 mrd. euroa.

3.2 Valtiontalous

3.2.1 Valtiontalouden kokonaislaskelmat

Valtiontalouden kokonaislaskelmien (tuotto- ja kululaskelma sekä tase) tarkoituksena on parantaa kokonaiskuvaa valtioneuvoston ohjausvallan alaisesta valtiontaloudesta (valtio-oikeushenkilö). Kokonaislaskelmat antavat erillisiä tilinpäätöslaskelmia tarkemman kuvan valtiontalouden liikekirjanpidon mukaisesta tuloksesta ja taseen rakenteesta. Kokonaislaskelmat on laadittu yhdistelemällä talousarvion talouden, valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen tilinpäätöstiedot²¹. Valtion määräysvallassa²² olevat yhtiöt ja osakkuusyhtiöt ovat mukana laskelmissa käyttöomaisuusarvopapereissa.

Valtiontalouden kokonaislaskelmat on laadittu edellä mainittujen yksiköiden virallisten tilinpäätösten perusteella, mutta ne ovat tilintarkastamattomia. Laskelmat ovat tarkemmin esitettyinä hallituksen vuosikertomuksen liitteen 2 luvussa 6.²³

Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelmasta ja -taseesta on eliminoitu valtiontalouden sisäisten erien vaikutus eli valtion virastojen, rahastojen ja liikelaitosten keskinäiset tapahtumat. Merkittäviä eliminointieriä ovat sisäiset vuokrat, liikelaitosten omaisuuserät ja voittojen tuloutukset, rahastojen kassavarat, valtion sisäiset eläkemaksut ja siirrot talousarvion talouteen.

Tuotto- ja kululaskelma

Tuotto- ja kululaskelma osoittaa, ovatko tilikauden aikana saadut tuotot riittäneet kattamaan tilikauden aikaiset kulut. Vuonna 2016 kokonaistuotto- ja kululaskelman kulujäämä oli 3,4 mrd. euroa. Se on pienentynyt 1,7 mrd. euroa vuodesta 2015. Tähän on vaikuttanut verotuottojen kasvu sekä toiminnan kulujen pienentyminen.

²¹ Kirjanpitosääntöjen mukaisesti laadittavat konsernilaskelmat perustuvat määräysvaltakriteeriin. Tällaiset laskelmat sisältäisivät nykyisten kokonaislaskelmien sisältämien talousarvion talouden, rahastotalouden ja liikelaitostalouden lisäksi valtionyhtiöt ja mahdollisesti myös valtion osakkuusyhtiöt sekä liikelaitosten tytä- ja osakkuusyhtiöt.

²² Yli 50 prosentin osuus äänivallasta, luettelo yhtiöistä on valtion tilinpäätöksen liitteessä 7 (hallituksen vuosikertomuksen liite 2).

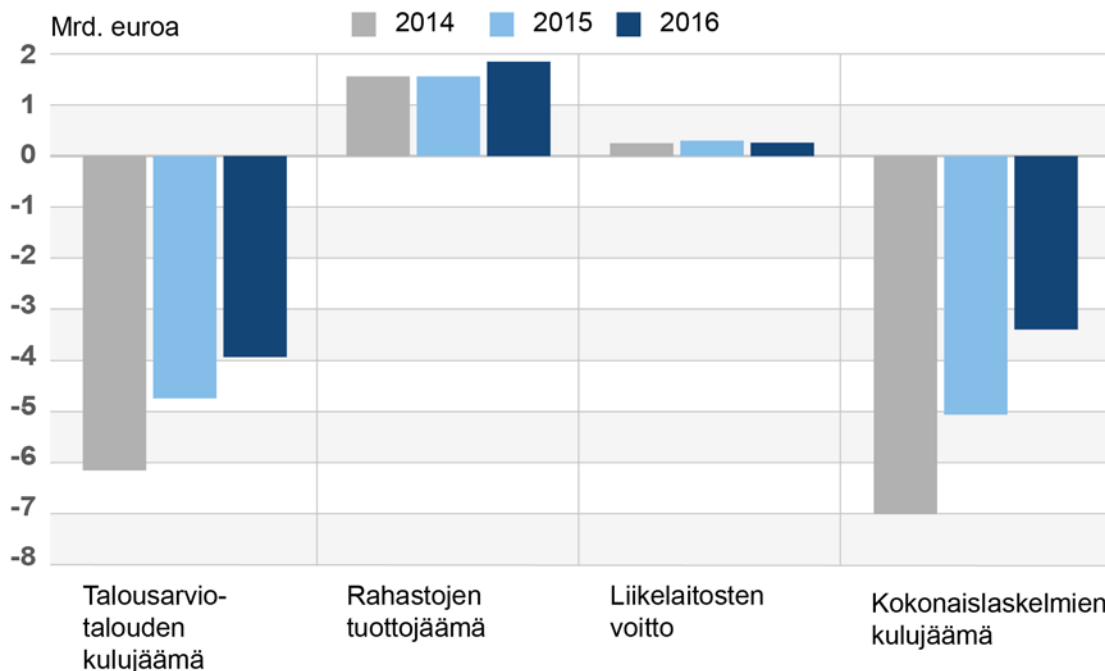
²³ Tässä luvussa esitetyt vuoden 2015 kokonaislaskelmat on oikaistu verrattuna vuoden 2015 hallituksen vuosikertomuksessa esitettyihin. Oikaisut on eritelty hallituksen vuosikertomuksen liitteen 2 luvussa 6.

Taulukko 5. Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelma, milj. euroa

	1.1.–31.12.2015	1.1.–31.12.2016
Toiminnan tuotot	3 393	3 222
Toiminnan kulut	9 789	9 314
Jäämä I	-6 396	-6 092
Rahoitustuotot	2 495	1 994
Rahoituskulut	2 252	1 970
Satunnaiset tuotot	115	156
Satunnaiset kulut	16	10
Jäämä II	-6 054	-5 922
Siirtotalouden tuotot	1 389	1 443
Siirtotalouden kulut	40 517	40 885
Jäämä III	-45 182	-45 364
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	40 122	41 961
Tilikauden tuotto/kulujäämä	-5 060	-3 403

Seuraavassa kuviossa on esitetty kokonaistuotto- ja kululaskelman kulujäämä sekä talousarvitalouden kulujäämä, rahastotalouden tuottojäämä ja liikelaitosten voitto erillisesti raportoituna.

Kuvio 20. Tuotto- ja kulujäämät 2014–2016



Valtion kokonaistuotto- ja kululaskelman kulujäämä 3,4 mrd. euroa oli 1,6 mrd. euroa suurempi kuin talousarvitalouden kulujäämästä (3,9 mrd. euroa), valtion liikelaitosten voitosta (0,3 mrd. euroa) sekä talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen tuottojäämästä (1,8 mrd. euroa) suoraan yhteenlaskettu kulujäämä. Tämä johtuu si-

säisten erien eliminoimisesta, joista suurimpia ovat rahastosiirrot ja liikelaitosten voitontuloutukset talousarviotalouteen:

- Valtion Eläkerahastosta talousarvioon suorittamien siirtojen eliminointi vähentää siirtotalouden tuottoja 1 790 milj. euroa.
- Valtion talousarviotaloudesta valtion televisio- ja radiorahastoon tehdyn siirron eliminointi vähentää siirtotalouden kuluja 508 milj. euroa.
- Liikelaitosten voiton tuloutusten eliminoinnit vähentävät rahoitustuottoja 237 milj. euroa.
- Senaatti-kiinteistöjen saamat vuokrat valtion talousarviotalouden virastoilta vähentävät vuokratuottoja ja vuokrakuluja 535 milj. euroa.
- Virastojen ja laitosten eläkemaksut (työnantajan osuus) vähentävät muita tuottoja ja henkilöstökuluja 658 milj. euroa.

Tase

Taulukko 6. Valtion kokonaistase, milj. euroa

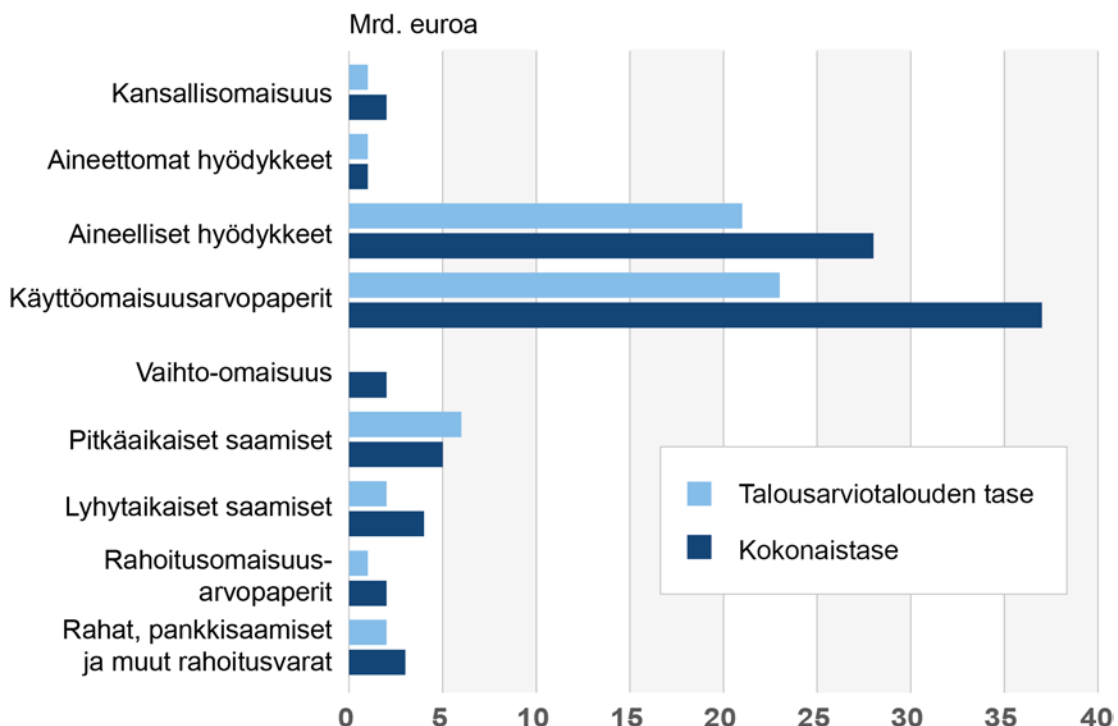
VASTAAVAA	31.12.2015	31.12.2016
KANSALLISOMAISUUS	1 863	1 699
Aineettomat hyödykkeet	647	765
Aineelliset hyödykkeet	27 301	27 619
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	37 244	36 958
KÄYTTÖOMAISUUS JA MUUT PITKÄAIKAISET SIOITUKSET YHTEENSÄ	65 192	65 342
Vaihto-omaisuus	1 490	1 792
Pitkäaikaiset saamiset	5 718	5 336
Lyhytaikaiset saamiset	4 351	3 976
Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	3 513	2 221
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	2 244	2 722
VAIHTO- JA RAHOITUSOMAISUUS YHTEENSÄ	17 316	16 047
VASTAAVAA YHTEENSÄ	84 371	83 089
VASTATTAVAA	31.12.2015	31.12.2016
OMA PÄÄOMA		
Oma pääoma	-27 729	-31 215
Rahastojen pääomat (muut valtion rahastot ja lahjoitetut varat)	8	9
Varaukset	6	4
VIERAS PÄÄOMA		
Pitkäaikainen	88 542	88 120
Lyhytaikainen	23 544	25 522
VIERAS PÄÄOMA YHTEENSÄ	112 086	114 291
VASTATTAVAA YHTEENSÄ	84 371	83 089

Tase kuvaa tilinpäätösajankohdan taloudellista asemaa eli omaisuus- ja velkaeriä. Omaisuuserät sisältävät kansallisomaisuuden (kulttuuri- ja luontoperintöä oleva omaisuus, esim. historialliset rakennukset, kansallispuistot), käyttöomaisuuden ja muut pitkävaikutteiset menot (esim. maa-alueet, rakennukset, tietojärjestelmät) sekä vaihto-omaisuuden ja rahoitusomaisuuden. Kansallisomaisuudesta on uudelleen luokiteltu käyttöomaisuuteen kuuluvaksi 225 milj. euron arvosta Metsähallituksen omistamia maa- ja vesialueita. Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset vähenivät 1,3 mrd. euroa. Kassavaroja käytettiin menojen kattamiseen suuremman velanoton sijasta.

Velkaerät sisältävät varaukset (vain rahastojen käytössä) sekä vieraan pääoman jaoteltuna pitkä- ja lyhytaikaisiin velkoihin. Pitkäaikaiseksi katsotaan velka tai se osa velasta, joka erääntyy maksettavaksi yhden vuoden tai sitä pitemmän ajan kuluttua. Oma pääoma kuvaa nettovarallisuutta, kun omaisuuseristä vähennetään varaukset ja vieras pääoma. Vieras pääoma kasvoi 2,2 mrd. euroa.

Seuraavassa kuviossa on kuvattu omaisuuserien jakautuminen talousarviotalouden taseessa sekä kokonaistaseessa vuonna 2016. Valtion omaisuuseristä kokonaistaseessa korostuvat käyttöomaisuusarvopaperit ja aineelliset hyödykkeet, jotka valtio omistaa rahastojen ja liikelaitosten kautta.

Kuvio 21. Taseen omaisuuserien jakautuminen vuonna 2016



Valtion kokonaislaskelman taseen loppusumma 83,1 mrd. euroa oli 9,3 mrd. euroa pienempi kuin talousarviotalouden (56,7 mrd. euroa), valtion liikelaitosten (8,6 mrd. euroa) ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen (27,0 mrd. euroa)

eliminoimaton yhteenlaskettu taseiden loppusumma. Tämä johtuu yhdistämisistä ja eliminoinneista, joista suurimpia ovat:

- Liikelaitosten omaisuus, kuten rakennukset ja maa-alueet, ilmoitetaan talousarviotalouden taseessa sijoituksina liikelaitosten peruspääomiin, kun taas kokonaistaseessa ne raportoidaan omaisuuserän luonteen mukaisesti. Liikelaitosomistuksen eliminointi vähentää käyttöomaisuussijoituksia ja omaa pääomaa 6 006 milj. euroa.
- Rahastojen kassavarat ovat osa valtion kassaa. Siten rahastojen yhdistilisaamisten eliminointi vähentää kokonaistaseessa pankkisaamisia ja lyhytaikaisia velkoja 2 317 milj. euroa.
- Valtion Eläkerahastosta talousarvioon suorittamien siirtojen eliminointi vähentää kokonaistaseen omaa pääomaa 1 790 milj. euroa.
- Liikelaitosten voiton tuloutusten eliminoinnit lisäävät omaa pääomaa 237 milj. euroa.

Vieras pääoma

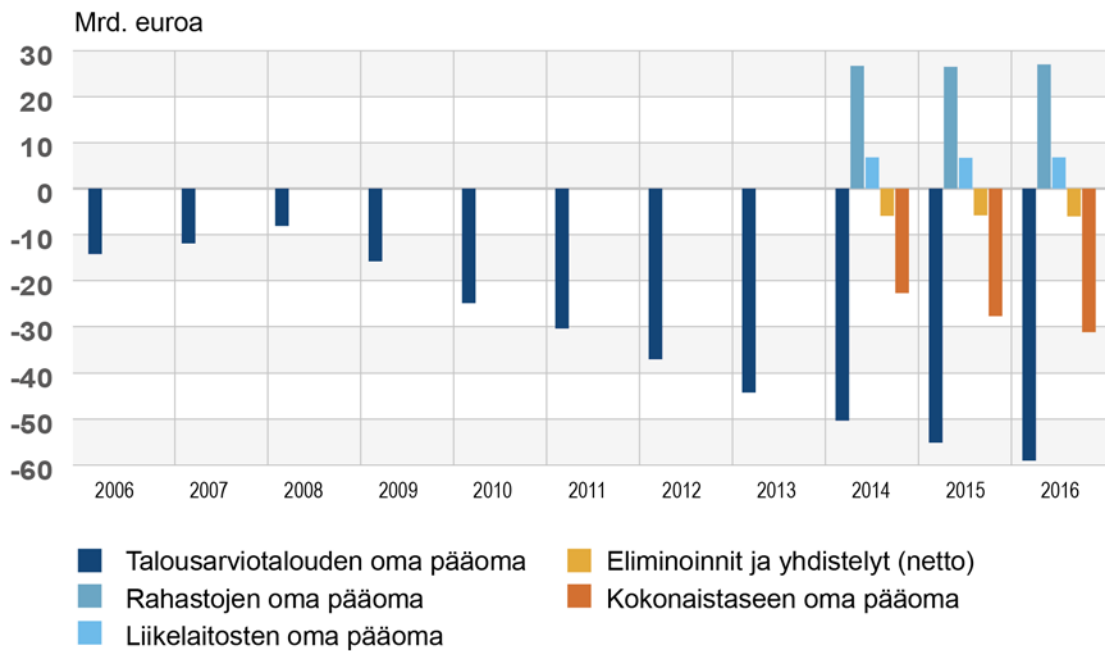
Vieraaseen pääomaan luetaan otetut euromääräiset ja valuuttamääräiset lainat, siirtovelat, ostovelat sekä muut pitkä- ja lyhytaikaiset velat. Vuonna 2016 talousarviotalouden vieras pääoma oli yhteensä 115,7 mrd. euroa. Kokonaistaseen mukainen valtion vieras pääoma oli 31.12.2016 yhteensä 114,3 mrd. euroa, kasvua oli yhteensä 2,2 mrd. euroa.

Talousarviotaloudella euro- ja valuuttamääräisiä lainoja oli v. 2016 yhteensä 104,6 mrd. euroa. Rahastoilla ei ole euro- tai valuuttamääräisiä lainoja. Liikelaitoksilla euro- ja valuuttamääräisiä lainoja oli 1,8 mrd. euroa. Lainojen eliminointeja oli 867 milj. euroa. Kokonaistaseessa lainoja oli 105,5 mrd. euroa. Valtion toimintaa on jouduttu rahoittamaan lainanotolla.

Oma pääoma

Valtion kokonaistaseen oma pääoma muodostuu budjettivaltion, rahastojen ja liikelaitosten omasta pääomasta. Valtion kokonaistaseen oma pääoma v. 2016 oli 31,2 mrd. euroa negatiivinen. Vuoteen 2015 nähden oman pääoman negatiivisuus on kasvanut 3,5 mrd. euroa.

Kuvio 22. Oman pääoman kehitys 2006–2016



Valtion kokonaistaseen mukainen oma pääoma on selkeästi vähemmän negatiivinen kuin valtion talousarviotalouden oma pääoma. Tämä johtuu sekä rahastojen että liikelaitosten oman pääoman positiivisuudesta. Yhteenlaskettu oma pääoma on kuitenkin heikentynyt viimeisen kolmen vuoden aikana, jolta kokonaislaskelmat on laadittu. Tämä johtuu valtion talousarviotalouden kulujäämien kertymisestä.

Valtion talousarviotaloudesta tehtiin ensimmäinen aloittava tase 1.1.1998. Oma pääoma oli tuolloin n. 30 mrd. euroa negatiivinen. Taseessa omaisuus arvostettiin pääosin hankintamenohintaan. Vuosina 1998–2008 talousarviotalouden tuotto- ja kululaskelmat olivat pääsääntöisesti positiivisia. Tämä vahvisti valtion varallisuusasemaa ja v. 2008 valtion talousarviotalouden oma pääoma oli enää 8,1 mrd. euroa negatiivinen.

Valtion talousarviotalouden tilinpäätökset ovat olleet tappiollisia vuodesta 2009 lähtien. Tämä on heikentänyt valtion varallisuusasemaa ja johtanut valtion negatiivisen oman pääoman kasvuun. Vuodesta 2012 alkaen valtion varallisuusasema on ollut nimellisarvoisesti heikompi kuin vuoden 1998 aloittavassa taseessa. Taseen mukainen omaisuus ei ole kasvanut yhtä paljon kuin vieras pääoma.

Julkisesti noteeratut arvopaperit

Seuraavassa taulukossa on kuvattu valtion talousarviotalouden sekä Valtion Eläkerahaston ja Solidiumin julkisesti noteerattujen arvopapereiden kirjanpito- ja markkina-arvot. Valtion talousarviotaloudesta on esitetty ainoastaan käyttöomaisuuteen ja muihin pitkäaikaisiin sijoituksiin luettavat sijoitukset.

Taulukko 7. Julkisesti noteeratut osakkeet ja osuudet, mrd. euroa

	Talousarviotalous		Valtion eläkerahasto		Solidium		Yhteensä	
	Kirjanpitoarvo	Markkina-arvo	Kirjanpitoarvo	Markkina-arvo	Kirjanpitoarvo	Markkina-arvo	Kirjanpitoarvo	Markkina-arvo
Yhteensä 2016	5,7	11,5	13,2	16,9	8,5	8,5	27,3	37,0
Yhteensä 2015	5,7	10,2	13,2	16,7	7,3	7,3	26,1	34,2
Muutos 2016 vs. 2015	0,0	1,3	0,0	0,2	1,2	1,2	1,2	2,8
Muutos 2016 vs. 2015, %	0,0	13,1	-0,1	1,3	17,0	17,0	4,7	8,2

Taseen ulkopuoliset vastuut

Taseen ulkopuolisilla vastuilla tarkoitetaan tässä yhteydessä valtiontakuita, valtiontakauksia, vaadittaessa maksettavia pääomavelvoitteita kansainvälisille rahoituslaitoksille sekä valtion muita sopimusvastuita.

Valtion talousarviotalouden, rahastojen ja liikelaitosten taseen ulkopuoliset vastuut ilman eliminointeja olivat 31.12.2016 yhteensä 175,4 mrd. euroa. Kasvua edelliseen vuoteen nähden tässä on 0,4 mrd. euroa.

Taulukko 8. Taseen ulkopuoliset vastuut, talousarviotalous, rahastotalous ja valtion liikelaitokset

Milj. euroa	31.12.2015	31.12.2016	Muutos, milj. euroa	Muutos-%
Talousarviotalouden taseen ulkopuoliset vastuut	160 196	159 756	-440	-0,3
Valtion eläkevastuu	94 400	93 000	-1 400	-1,5
Talousarvion määrärahojen käyttövaltuudet	9 279	9 627	348	3,8
Valtiontakaukset ja valtiontakuu	31 935	32 863	928	2,9
Muut monivuotiset vastuut ¹	24 583	24 267	-316	-1,3
Rahastojen taseiden ulkopuoliset vastuut	13 227	14 307	1 080	8,2
Valtion toissijaiset vastuut	977	813	-163	-16,7
Liikelaitosten taseiden ulkopuoliset vastuut	641	570	-71	-11,1
Yhteensä	175 041	175 447	406	0,2

¹ Erittelyssä on esitetty sitoumukset, joiden arvo on vähintään 500 000 euroa.

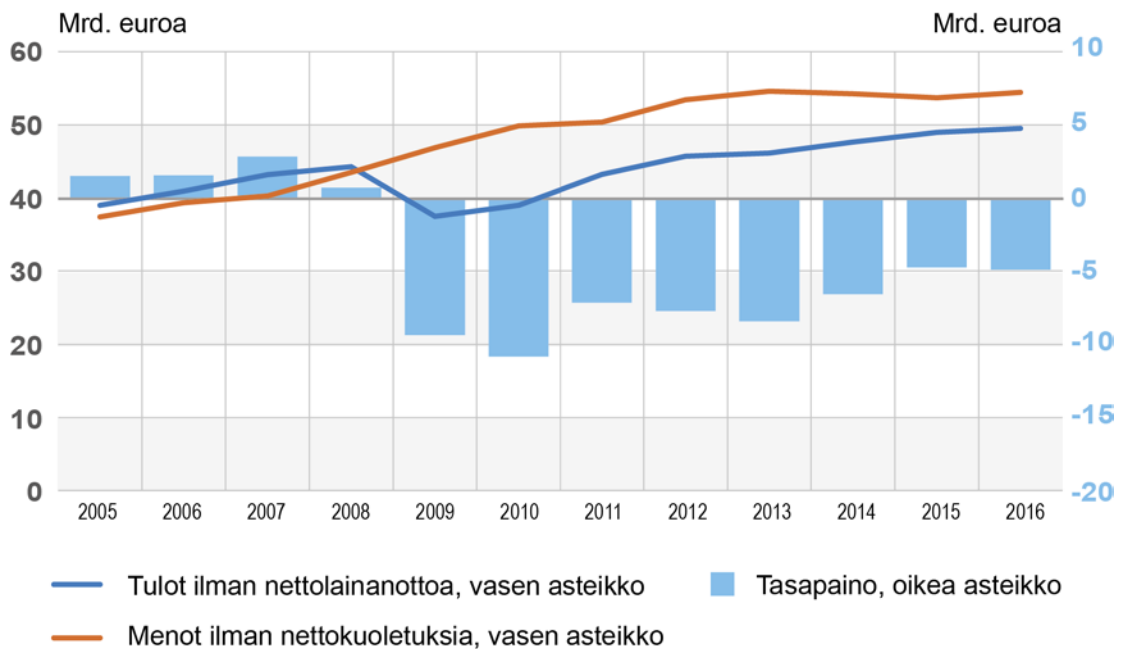
Talousarviotalouden vastuista n. 58 % eli 93 mrd. euroa on valtion eläkevastuita ja 21 % eli 32,9 mrd. euroa valtiontakauksia ja valtiontakuita. Suurimmat valtiontakaukset ja -takuu ovat Finnveralle annetut takaukset (22,6 mrd. euroa). Talousarvion ulkopuolisista rahastoista merkittävin on valtion asuntorahastolle annettu takaus (takauskanta 13,1 mrd. euroa).

Valtiontalouden vastuita tarkemmin sekä niiden aiheuttamia riskejä on käsitelty luvussa 3.2.8. Taseen ulkopuolisia vastuita on esitetty yksityiskohtaisemmin hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2 (tilinpäätöslaskelmat, luku 6).

3.2.2 Valtion budjettitalouden talousarvio ja tilinpäätös

Valtion budjettitalous on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien eikä vuosi 2016 tuonut muutosta tilanteeseen. Budjettitalouden alijäämä oli vuoden 2016 tilinpäätöksen mukaan 4,9 mrd. euroa, eli noin 0,2 mrd. euroa edellisvuotista suurempi.

Kuvio 23. Budjettitalouden tulot, menot ja tasapaino



Lähde: Valtiovarainministeriö 1.3.2017

Talousarvio ja lisätalousarviot

Varsinaista talousarviota täydennettiin kolmella lisätalousarviolla

Hallituksen vuoden 2016 talousarvioesityksessä (ml. täydentävä esitys) menojen yhteismäärä oli 54,4 mrd. euroa, mikä on n. 0,5 mrd. euroa enemmän kuin vuoden 2015 varsinaisessa talousarviossa. Budjettitalouden alijäämäksi arvioitiin talousarvioesityksessä 5,3 mrd. euroa. Hallituksen vuoden 2016 talousarvioesityksen lisäksi annettiin kolme lisätalousarvioesitystä. Menojen yhteismäärä nousi lisätalousarvioilla 55,0 mrd. euroon ja arvio budjettitalouden alijäämästä tarkentui 6,0 mrd. euroon.

Asetettu menokehys piti – koko kehysvara käytettiin

Hallitusohjelman mukaan hallitus jatkaa valtiontalouden kehysmenettelyä. Hallituksen ensimmäisessä kehyspäätöksessä 28.9.2015 asetettiin vuodelle 2016 menokehykseksi 44,6 mrd. euroa vuoden 2016 hintatasossa. Vaalikauden kehysten pohjana oli

edellisen hallituksen ns. tekninen kehyspäättös. Asetettaessa vaalikauden kehys huomioitiin mm. hallitusohjelman mukaiset nettomääräiset menosäästöt sekä eräitä siirtoja kehukseen kuuluvien ja sen ulkopuolisten menojen osalta. Tarkempi kuvaus kehystason asettamisesta sisältyy julkisen talouden suunnitelman (VNS 1/2015 vp) lukuun 5.

Kehysmenojen kokonaismäärä hallituksen talousarvioesityksessä (ml. täydentävä esitys) jätti 300 milj. euron lisätalousarviovarauksen ohella 40 milj. euron ns. jakamattoman varauksen, joka eduskunnan talousarviokäsittelyssä tuli täysimääräisesti käytetyksi.

Vuonna 2015 kehukseen kuuluvien menojen budjetoitu taso jäi n. 208 milj. euroa alle asetetun menokehysten. Hallituksen kehysäännöissä todetaan, että jos kehysmenojen taso lisätalousarvioiden jälkeen jää kehystason alle, voidaan erotus, kuitenkin enintään 200 milj. euroa, käyttää seuraavana vuonna kertaluonteisiin menoihin kehysten estämättä. Vuonna 2016 oli siten 300 milj. euron lisätalousarviovarauksen ohella käytössä 200 milj. euroa vuodelta 2015 käyttämättä jäänyttä kehysvaraa. Vuoden 2016 ensimmäisessä lisätalousarviossa käytettiin 87 milj. euroa ja toisessa lisätalousarvioesityksessä loput 113 milj. euroa edellä mainittua käyttämättä jäänyttä varasta.

Lisätalousarvioissa hallinnonalojen määrärahasoa korotettiin nettomääräisesti yhteensä n. 680 milj. eurolla talousarvioon verrattuna, sen sijaan korkomenoarvio aleni 25 milj. eurolla. Lisäyksiä kohdistettiin etenkin pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden määrän kasvun aiheuttamiin kustannuksiin, n. 270 milj. euroa sekä Terrafame Group Oy:n pääoman korottamiseen 183 milj. euroa. Myös maatalouden toimintaedellytysten turvaamiseen kohdistettiin vuoden aikana lisäpanostuksia. Sen sijaan mm. arvio uusiutuvan energian tuotantotuesta aleni vuoden aikana.

Huolimatta pienestä tuloarvioiden nettomuutoksesta lisätalousarvioissa, arviot tulojen kehityksestä muuttuivat merkittävästi budjetin eri tulolajeissa. Verotuloarvioita korotettiin nettomääräisesti 764 milj. euroa. Euromääräisesti nostettiin eniten yhteisöveron, ansio- ja pääomatuloveron sekä arvonlisäveron arviota. Muutosten taustalla oli odotettua myönteisemmin kehittynyt taloudellinen aktiviteetti. Samanaikaisesti valtion saamien osinkotulojen ja sekalaisten tulojen kertymä jäi puolestaan selvästi ennakoitua heikommaksi. Arviota osinko- ja omaisuuden myyntituloista alennettiin lisätalousarvioissa yhteensä 758 milj. eurolla. Sekalaisten tulojen arviota nostettiin 59 milj. euroa.

Taulukko 9. Talousarviomenot v. 2016, milj. euroa

	Hallituksen esitys ml. täydentävät esitykset	Kaikki menot	Kehykseen luettavat menot yhteensä	Hinta- ja rakenne- korjattu kehystaso*	Lisätalous- arvio- varaus	Jakamaton varaus**
Kehyspäättös 2016–2019 ***		54 090	44 105	44 611	300	206
Hallituksen esitys	TAE täydentä- vä 2016	54 351	44 535	44 876	300	40
Eduskunnan muu- toksen jälkeen	TA 2016	54 391	44 575	44 876	300	0
Hallituksen esitys	LTAE I	54 480	44 664	44 965		300+113****
Hallituksen esitys	LTAE II	54 935	45 056	45 150		94
Hallituksen esitys	LTAE III	55 042	45 083	45 085		1

* Kehystasoon tehty hinta- ja rakennekorjaukset on esitetty kussakin hallituksen esityksessä erikseen.

** Tarkoittaa vaalikauden kehyksen ja hallinnonaloille kohdennettujen menojen erotusta.

*** Vaalivuonna 2015 kehyspäättös vuodelle 2016 ja talousarvioesitys annettiin samaan aikaan 28.9.2015.

**** Vuodelta 2015 siirtyi 200 milj. euroa käyttämättä jäänyttä kehysvarausta vuodelle 2016, josta 87 milj. euroa käytettiin vuoden 2016 ensimmäisessä lisätalousarvioesityksessä ja 113 milj. euroa vuoden 2016 toisessa lisätalousarvioesityksessä.

Valtion talousarvion toteutuminen

Verotuloja kertyi valtiolle v. 2016 yhteensä 41,8 mrd. euroa eli 1 847 milj. euroa (4,6 %) enemmän kuin v. 2015. Verotulot ylittivät budjetoidun 246 milj. eurolla. Verotuloja on käsitelty tarkemmin vuosikertomuksen luvussa 3.2.4. Muita tuloja kuin verotuloja talousarviotalouteen kertyi yhteensä 7,8 mrd. euroa, 1 280 milj. euroa (14,2 %) vähemmän kuin edellisvuonna. Tästä summasta sekalaisia tuloja kertyi 5,6 mrd. euroa, korkotuloja ja voiton tuloutuksia 1,6 mrd. euroa ja tuloja valtion myöntämistä lainoista 0,5 mrd. euroa. Kokonaisuutena tulojen määrä v. 2016 ylitti budjetoidun 456 milj. eurolla.

Tilinpäätöksen mukaiset menot olivat 54,4 mrd. euroa. Ne nousivat hieman yli prosentin edellisvuodesta ja alittivat talousarvion määrärahat reilulla 600 milj. eurolla.

Uutta lainaa otettiin vähemmän kuin eduskunnan hyväksymät valtion talousarviot olisivat edellyttäneet. Maksuvalmius sekä menojen ja tulojen tosiasiallinen ajoittuminen mahdollistivat sen, että talousarviossa arvioidun 6 mrd. euron sijaan oli tarve 2,5 mrd. euron velan lisäykselle.

Taulukko 10. Valtion talousarvion toteutuminen, milj. euroa

	Talousarviot 2016	Tilinpäätös 2016
Ansio- ja pääomatulovero	9 480	9 382
Yhteisövero	3 278	3 268
Arvonlisävero	17 009	17 107
Muut verot	11 775	12 030
Muut tulot	7 540	7 750
Yhteensä	49 081	49 538
Nettolainanotto ja velanhallinta*	5 960	2 474
Tuloarviot yhteensä	55 042	52 012
Kulutusmenot	14 965	14 839
Siirtomenot	37 152	36 689
Sijoitusmenot	1 313	1 291
Muut menot	1 612	1 600
Määrärahat yhteensä	55 042	54 419
Varainhoitovuoden yli/alijäämä		-2 408
Tilinpäätösali jäämä (ml. edelliset vuodet)		-9 353

* Sisältää nettoutettuna velanhallinnan menoja.

Seuraavassa on tarkasteltu budjettitalouden määrärahojen tosiasiallista käyttöä vuoden aikana, ts. lukuihin sisältyy edellisiltä vuosilta siirtyneiden monivuotisten määrärahojen käyttö. Käyttö pysyi lähes edellisvuoden tasolla ja se oli pari prosenttia budjetoitua määrää alempi. Pääluokkien välillä oli kuitenkin eroja toteuma-asteissa. Seuraavassa taulukossa on esitetty vuosien 2015 ja 2016 tulot ja määrärahojen käyttö. Toteuma voi ylittää talousarvion määrän arviomäärärahojen tapauksessa sekä silloin, kun on käytetty edellisiltä vuosilta siirtyneitä määrärahoja. Aiempien vuosien määrärahoja jäi käyttämättä 254 milj. euroa.

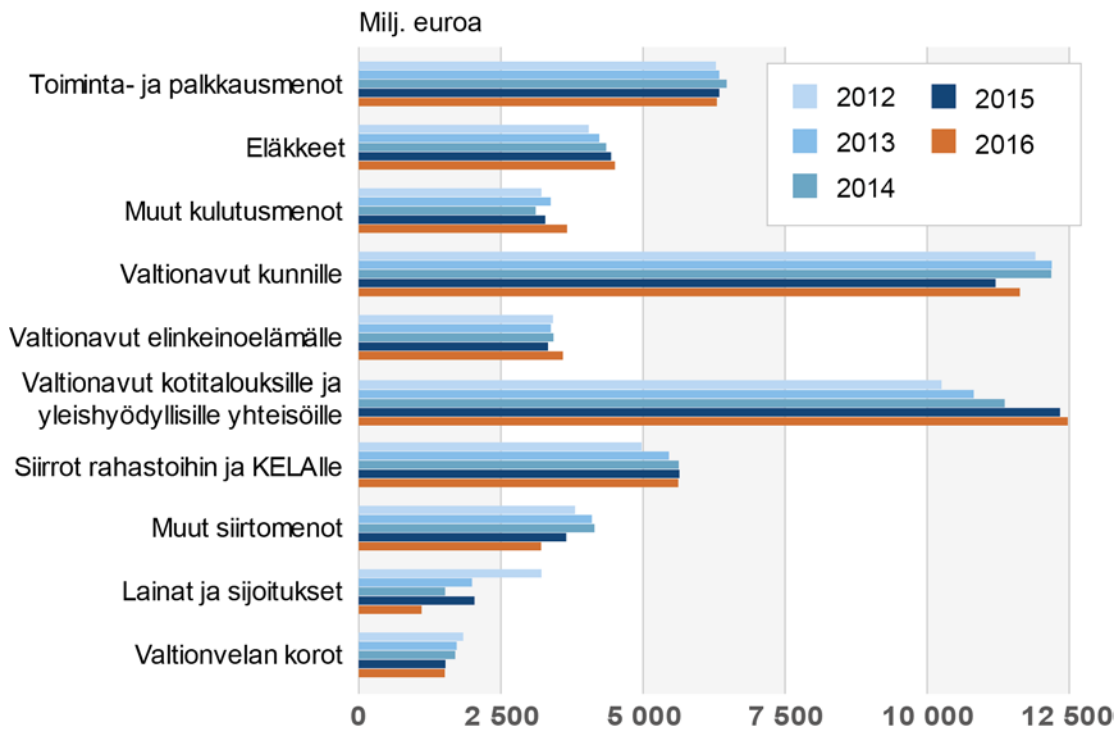
Taulukko 11. Tulot ja määrärahojen käyttö 2015–2016, milj. euroa

Tulot	Tilinpää- tös/käyttö v. 2015	Tilinpää- tös/käyttö v. 2016	Muutos 2015– 2016	Talous- arviot 2016	Toteuma- aste
11. Verot ja veronluonteiset tulot	39 941	41 787	5 %	41 542	101 %
12. Sekalaiset tulot	6 147	5 615	-9 %	5 426	103 %
13. Korkotulot, osakkeiden myyntitulot ja voiton tuloutukset	2 362	1 638	-31 %	1 647	99 %
15. Lainat	4 927	2 971	-40 %	6 427	46 %
Yhteensä	53 377	52 012	-3 %	55 042	94 %
Määrärahojen käyttö	Tilinpää- tös/käyttö v. 2015	Tilinpää- tös/käyttö v. 2016	Muutos 2015– 2016	Talous- arviot 2016	Toteuma- aste
21. Eduskunta	159	170	7 %	163	104 %
22. Tasavallan presidentti	12	11	-14 %	13	80 %
23. Valtioneuvoston kanslia	174	191	10 %	211	91 %
24. Ulkoasiainministeriön hallinnonala	1 355	1 010	-25 %	1 060	95 %
25. Oikeusministeriön hallinnonala	916	888	-3 %	926	96 %
26. Sisäministeriön hallinnonala	1 375	1 902	38 %	1 995	95 %
27. Puolustusministeriön hallinnonala	2 702	2 715	0 %	2 885	94 %
28. Valtiovarainministeriön hallinnonala	16 487	17 075	4 %	17 398	98 %
29. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	6 813	6 691	-2 %	6 800	98 %
30. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	2 305	2 536	10 %	2 573	99 %
31. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	3 157	2 983	-5 %	2 973	100 %
32. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	3 807	2 785	-27 %	3 088	90 %
33. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala	12 797	12 980	1 %	13 206	98 %
35. Ympäristöministeriön hallinnonala	242	196	-19 %	204	96 %
36. Valtionvelan korot	1 530	1 521	-1 %	1 548	98 %
Yhteensä	53 831	53 653	0 %	55 042	97 %

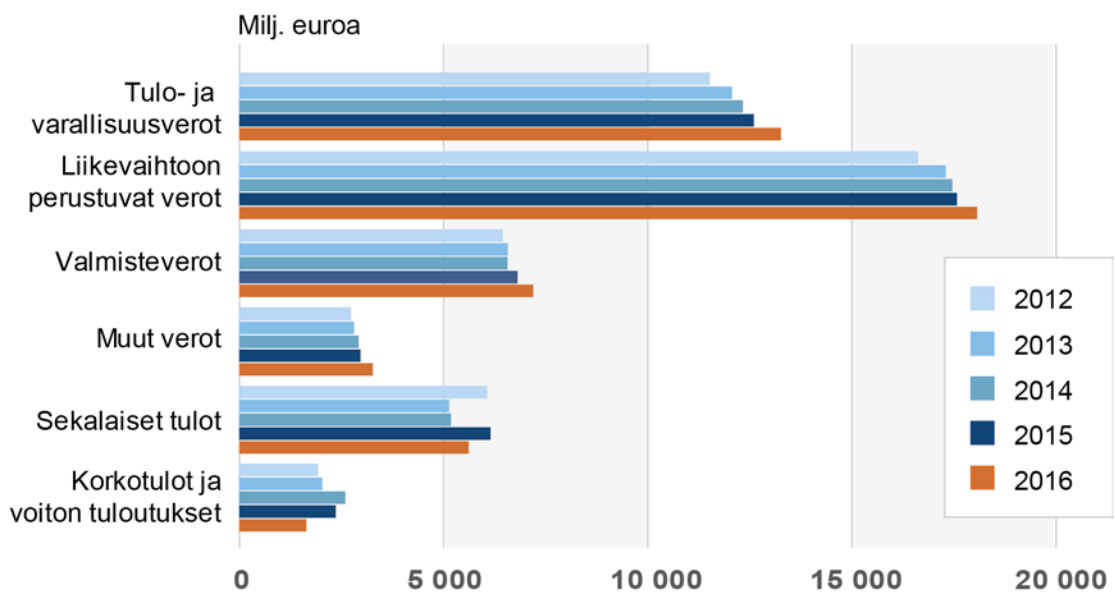
Eduskunnan menot ylittivät v. 2016 budjetoidun, mihin vaikutti mm. aiemmilta vuosilta siirtyneiden määrärahojen käyttö eduskunnan peruskorjausmenoihin. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla alhainen käyttöaste on liittynyt lähinnä ajoitusmuutoksiin hankkeiden maksatuksissa tai yhtiöiden pääomitustarpeessa.

Momenttikohtaiset valtion talousarvion toteumalaskelmat ovat hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2.

Kuvio 24. Määrärahojen käyttö menolajeittain



Kuvio 25. Budjettitalouden tulot



Tuotot ja kulut

Valtion talousarvion talouden tuotto- ja kululaskelma sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2. Valtion tuotto- ja kululaskelma osoitti 3,9 mrd. euron kulujäämää vuodelta 2016. Vuonna 2015 kulujäämä oli 4,7 mrd. euroa.

Tuottoja v. 2016 oli yhteensä 48,4 mrd. euroa. Verotuotot käsitellään luvussa 3.2.4. Siirtotalouden tuotoista suurimmat olivat tuotot Euroopan unionilta ja siirrot rahastoista. Näitä käsitellään luvuissa 3.2.5 ja 3.2.6.

Taulukko 12. Budjettitalouden tuotot vuosina 2011–2016, milj. euroa

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Toiminnan tuotot	1 248	1 352	1 330	1 438	1 199	1 620
Rahoituksen tuotot	2 096	1 533	1 178	2 705	2 175	1 473
Satunnaiset tuotot	75	93	31	143	115	156
Siirtotalouden tuotot	2 985	3 093	3 224	3 037	3 682	3 300
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	36 389	37 353	38 712	39 355	40 002	41 859
Yhteensä	42 794	43 424	44 475	46 678	47 173	48 409

Toiminnan tuottojen kasvu vuoteen 2015 verrattuna aiheutui lähinnä osakkeiden ja omaisuuden myyntivoitoista. Rahoituksen tuottojen vähenemisessä näkyvät kursierojen, saatujen osinkojen ja Senaatti-kiinteistöjen voiton tuloutuksen määrän muutokset. Siirtotalouden tuottojen vähenemisen vuoteen 2015 verrattuna aiheuttaa se, että Valtion Eläkerahastosta siirrettiin varoja talousarviotalouteen vuotta 2015 pienempi määrä.

Toiminnan tuotoissa merkittävimmät ovat maksullisen toiminnan tuotot valtion viranomaisten tuottamista palveluista.

Taulukko 13. Valtion maksullinen toiminta suoritelajeittain vuosina 2011–2016, milj. euroa

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Julkisoikeudelliset suoritteet	327	355	360	356	345	349
Markkinasuoritteet*	295	300	298	278	215	213
Erytislakien nojalla hinnoitellut suoritteet	322	341	335	338	329	329
Yhteensä	944	996	994	973	890	891

* Valtion maksuperustelain (150/1992) mukaiset muut suoritteet, jotka hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein.

Taulukon luvuissa ei ole mukana sponsorituloja eikä luottotappiokorjauksia. Luvuissa ei ole mukana valtion viranomaisten välistä maksullista toimintaa, eikä palvelutoiminnan kustannusten korvauksia valtion virastoilta ja laitoksilta (esimerkiksi palvelukeskusten tuottoja), joiden määrä v. 2016 oli yhteensä 556 milj. euroa. Suurimmat tuotot julkisoikeudellisista suoritteista ovat kotitalouksilta (107 milj. euroa) ja elinkeinoelämältä (198 milj. euroa).

Kuluja v. 2016 oli yhteensä 52,3 mrd. euroa, josta 40,6 mrd. euroa on siirtotalouden kuluja. Rahoituksen kuluissa ovat nettona veloista aiheutuvat korot, emissio-, pääoma- ja kurssierot sekä luottotappiot.

Taulukko 14. Budjettitalouden kulut vuosina 2011–2016, milj. euroa

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Toiminnan kulut	9 692	10 107	10 117	10 168	9 701	10 081
Rahoituksen kulut	2 013	2 001	1 737	2 071	1 895	1 670
Satunnaiset kulut	84	11	10	16	16	10
Siirtotalouden kulut	36 554	37 920	39 727	40 575	40 298	40 574
Yhteensä	48 343	50 040	51 591	52 830	51 910	52 335

Toiminnan kuluista 4,4 mrd. euroa oli henkilöstökuluja ja 3,0 mrd. euroa palvelujen ostoja. Toiminnan kuluissa suurin muutos oli palvelujen ostoissa, jotka kasvoivat 417 milj. euroa edelliseen vuoteen verrattuna. Palvelujen ostojen lisäys aiheutui pääasiassa turvapaikanhakijoiden suuren määrän aiheuttamasta lisääntyneestä vastaanottokeskusten tarpeesta.

Siirtotalouden kuluissa ovat valtionavustukset ja valtionosuudet. Siirtotalouden kuluja paikallishallinnolle eli kunnille ja kuntayhtymille oli 11,1 mrd. euroa (mm. peruspalvelujen ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet sekä valtionavustukset). Sosiaaliturvarahastoille oli 12,5 mrd. euroa lakisääteisen sosiaaliturvan toteuttamiseen (mm. kansaneläkkeet, sairausvakuutus, työttömyysturva, lapsilisät, opintolainojen korkotuki ja opintoraha). Lisäksi siirtotalouden kuluissa on tukia ja avustuksia elinkeinoelämälle, yksityisille laitoksille, järjestöille ja yhdistyksille sekä kotitalouksille.

Suurin yksittäinen muutos siirtotalouden kuluissa oli kuntien peruspalveluiden järjestämisen valtionosuuksien kasvu, mikä lisäsi kuluja 529 milj. euroa. Kehitysyhteistyön määrärahoihin kohdistuneet säästöt vähensivät kuluja 274 milj. euroa. Siirtotalouden kulut sosiaaliturvarahastoille kasvoivat 250 milj. euroa. Tästä suurin osa johdetaan asumistuen saajien määrän kasvusta, kun pitkäaikaistyöttömien määrä kasvoi.

Tase

Valtion talousarvion talouden tase sisältyy hallituksen vuosikertomuksen liitteeseen 2.

Taseen loppusumma oli 56,7 mrd. euroa, mikä on n. 1,0 mrd. euroa pienempi kuin edellisenä vuonna. Suurimmat muutokset taseessa ovat sijoitettujen kassavarojen sekä valtion velan määrän muutokset. Taseen mukainen valtion velka²⁴ kasvoi 2,4 mrd. euroa ja kassavarat pienenevät 1,4 mrd. euroa.

Käyttöomaisuuden ja muiden pitkäaikaisten sijoitusten suurimmat erät ovat tie- ja rautatierakenteet 17,9 mrd. euroa (17,7 mrd. euroa v. 2015) sekä sijoitukset osakkeisiin 15,2 mrd. euroa (14,8 mrd. euroa v. 2015) ja liikelaitoksiin 6,0 mrd. euroa (5,9 mrd. euroa v. 2015). Merkittävimmät muutokset osake- ja liikelaitossijoituksissa

²⁴ Taseen mukaisella valtion velalla tarkoitetaan pitkäaikaisen vieraan pääoman lisäksi lyhytaikaisen vieraan pääoman erä seuraavana tilikautena maksettavat lyhennykset ja lyhytaikaiset euromääräiset lainat.

olivat Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:n perustaminen ja sille tehdyt apporttisiirrot, Patria Oyj:n osakkeiden myynti, Terrafame Oy:n pääomitus sekä uusimuotoisen Metsähallituksen perustamisen yhteydessä tehty peruspääoman korotus.

Valtion talousarvion talouden negatiivinen oma pääoma kasvoi 3,9 mrd. euroa vuoden 2016 aikana kulujäämästä johtuen.

Taulukko 15. Budjettitalouden tase, milj. euroa

VASTAAVAA	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016
KANSALLISOMAISUUS	269	273	292	332	468	509
Aineettomat hyödykkeet	393	433	461	504	642	761
Aineelliset hyödykkeet	20 175	20 239	20 446	20 871	20 798	20 856
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	21 601	22 654	22 013	22 466	22 683	23 079
KÄYTTÖOMAISUUS JA MUUT PITKÄAIKAISET SIOITUKSET YHT.	42 169	43 327	42 920	43 840	44 124	44 695
Vaihto-omaisuus	510	521	522	524	511	477
Pitkäaikaiset saamiset	3 157	4 892	6 058	6 044	6 137	5 920
Lyhytaikaiset saamiset	1 590	1 700	1 866	1 835	1 987	1 697
Rahoitusomaisuusarvopaperit ja muut lyhytaikaiset sijoitukset	8 775	6 342	3 650	1 600	2 660	1 250
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	1 647	1 245	881	1 668	1 871	2 152
VAIHTO- JA RAHOITUS-OMAISUUS YHT.	15 679	14 699	12 978	11 671	13 165	11 496
VASTAAVAA YHT.	58 117	58 299	56 190	55 844	57 757	56 700
VASTATTAVAA	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016
OMA PÄÄOMA						
Valtion pääoma	-30 446	-37 062	-44 178	-50 329	-55 066	-58 992
Rahastojen pääoma	6	6	7	8	8	9
VIERAS PÄÄOMA						
Pitkäaikainen	65 654	74 058	81 302	86 071	87 637	87 432
Lyhytaikainen	22 902	21 296	19 058	20 094	25 178	28 251
VIERAS PÄÄOMA YHT.	88 557	95 354	100 361	106 165	112 815	115 683
VASTATTAVAA YHT.	58 117	58 299	56 190	55 844	57 757	56 700

3.2.3 Valtion henkilöstön tila

Valtion budjettitalouden virastoissa työskenteli vuoden 2016 lopussa n. 73 000 henkilöä, joka on 3,0 % työllisestä työvoimasta. Edellisestä vuodesta henkilöstö vähentyi n. 700 henkilöllä, 0,9 %. Vuonna 2016 valtion palveluksessa oli n. 10 000 henkilöä vähemmän kuin v. 2012.

Henkilöstöstä 48,9 % oli naisia ja 51,1 % miehiä. Henkilöstön keski-ikä oli 46,3 vuotta. Pidemmän aikaa jatkunut keski-ikä kasvu taittui ja keski-ikä laski 0,1 vuodella edellisvuodesta. Henkilöstöstä 47,1 % oli suorittanut korkeakoulututkinnon ja 32,2 % ylemmän korkeakouluasteen tutkinnon. Valtion henkilöstö työskenteli pääosin koko-aikaisissa (94,9 %) ja vakinaisissa (86,6 %) palvelussuhteissa. Edellisvuodesta osa-aikaisten osuus hieman laski ja määräaikaisten osuus hieman nousi.

Henkilöstön tyytyväisyys on koko ajan noussut. Myös vuonna 2016 kokonaistyytyväisyys ja tyytyväisyys johtamiseen olivat hyvällä tasolla. Lisäksi sairauspoissaolojen vähentyminen edellisvuodesta kertoo työhyvinvoinnin myönteisestä kehityksestä.

Kokoaikaisen henkilöstön säännöllisen työajan ansiot nousivat keskimäärin 1,1 %, josta 0,5 prosenttiyksikköä johtui valtakunnallisen raamisopimuksen mukaisista sopimuskorotuksista. Kun työtehtävän vaativuus ja alojen erilainen palkkataso otetaan huomioon, naisten ansiot olivat valtiolla samalla työnantajalla keskimäärin 98,5 % miesten ansioista valtion virastoissa, mikä on sektorikohtaisten arvojen kärkeä.

Valtion budjettitalouden henkilöstön palkkasumma oli 3,5 mrd. euroa ja kaikki työvoimakustannukset 4,3 mrd. euroa. Palkkasumma oli edellisvuoden tasolla, sen sijaan kokonaistyövoimakustannukset laskivat. Yhden henkilötyövuoden työvoimakustannus laski hieman edellisvuodesta ja oli keskimäärin 59 753 euroa.

Taulukko 16. Valtionhallinnon henkilöstö tunnuslukuina

	2013		2014		2015		2016	
		%-m		%-m		%-m		%-m
Henkilöstömäärä ja -kustannukset								
Henkilötyövuodet, lukumäärä	80 380	-1,4	78 639	-2,2	73 132	-7,0	72 025	-1,5
Henkilöstön keski-ikä, vuotta	46,1	0,4	46,3	0,4	46,4	0,2	46,3	-0,2
Työvoimakustannukset yhteensä, milj. euroa	4 662	1,2	4 693	0,7	4 389	-6,5	4 304	-1,9
Henkilötyövuoden hinta, euroa ¹	58 005	2,6	59 678	2,9	60 008	0,6	59 753	-0,5
Tehdyn työajan osuus vuosi-työajasta, % ²	78,1	-0,9	78,2	0,1	79,2	1,3	80,2	1,3
Työhyvinvointi								
Kokonaistyytyväisyys ³	3,42	0,6	3,43	0,3	3,45	0,6	3,55	..
Sairauspoissaolot, työpäivää/htv	9,0	-3,2	8,9	-1,1	8,6	-3,4	8,5	-1,2

¹ Työvoimakustannukset / henkilötyövuosien määrä

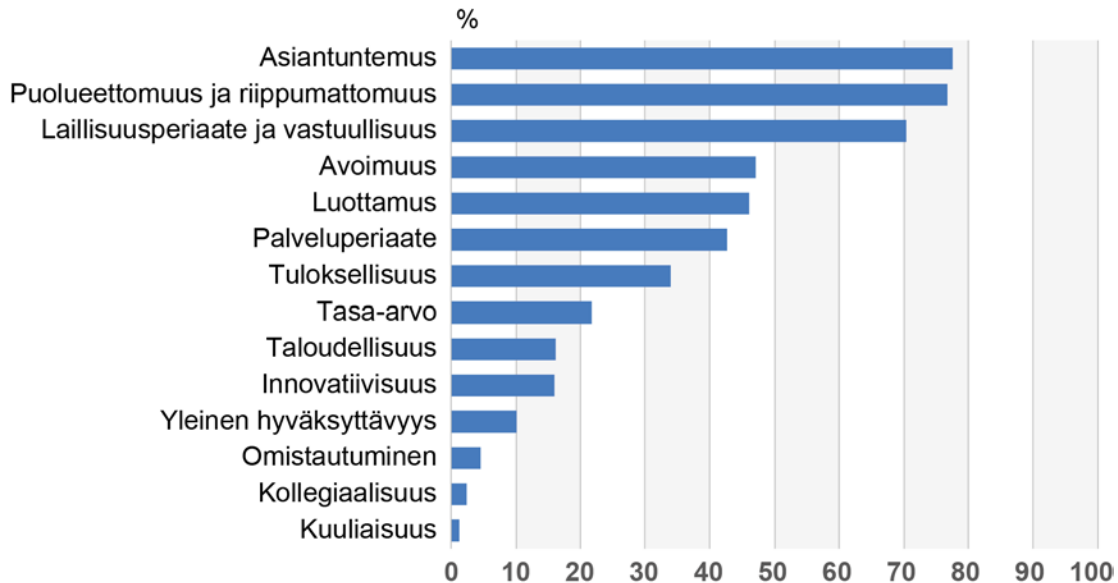
² Tehdyn säännöllisen vuosityöajan osuus säännöllisestä vuosityöajasta

³ Asteikko: 1–5: 1=erittäin tyytymätön – 5=erittäin tyytyväinen, VMbaron kysymyssisältö muuttui 2016 eivätkä tulokset ole täysin vertailukelpoisia aiempiin vuosiin. Tämän vuoksi muutosta 2015–2016 ei laskettu.

Kyselytutkimukset virkamiesetiikan tilasta

Valtiovarainministeriö teetti kaksi kyselytutkimusta virkamiesetiikan nykytilasta²⁵. Valtiovarainministeriö on selvittänyt valtionhallinnon arvoja ja periaatteita vuosina 1999 ja 2007 valtion virkamiehille tehdyillä kyselyillä. Marraskuussa 2015 tehdyn kolmannen etiikkakyselyn vastausten perusteella perinteiset virkamiesarvot ovat yhä tärkeitä: yli 70 % vastaajista piti asiantuntemusta, puolueettomuutta ja riippumattomuutta sekä laillisuusperiaatetta valtionhallinnon ydinarvoina.

Kuvio 26. Valtionhallinnon ydinarvot virkamiesten näkemyksen mukaan, % vastanneista*



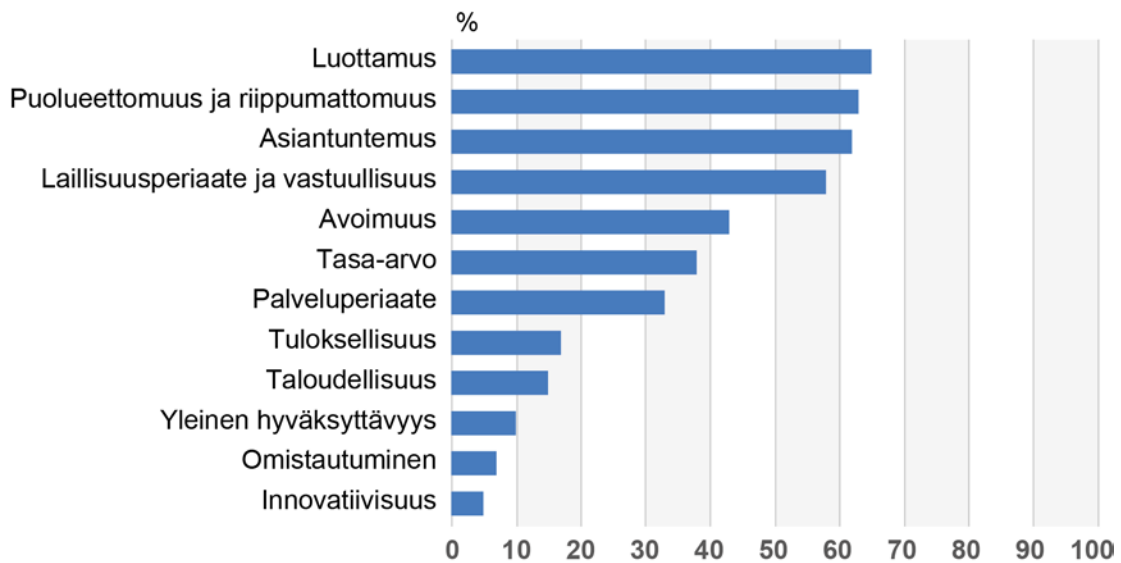
* N=939, Kysymyksessä saattoi valita luetelluista arvoista korkeintaan viisi.

Laillisuusperiaate toteutui vastaajien arvion mukaan selvästi parhaiten heidän oman virastonsa toiminnassa. Kysymykseen siitä, millä keinoilla virkamiesetiikkaa voitaisiin parantaa, vastauksissa tehokkaimpana pidettiin johdon omalla käyttäytymisellään antamaa esimerkkiä. Tämä on ollut myös kahden aikaisemman kyselyn tulos.

Toinen kysely samoista teemoista tehtiin ensimmäistä kertaa kansalaisille. Virkamiesten toimintaan liittyvät arvot olivat kyselyn perusteella tärkeysjärjestyksessä luottamus, puolueettomuus ja riippumattomuus, laillisuusperiaate ja vastuullisuus, asiantuntemus ja palveluperiaate.

²⁵ Timo Moilanen: Virkamiesetiikan tila 2016 – kyselytutkimus valtion virkamiesten arvoista ja etiikasta. Valtiovarainministeriön julkaisuja 38/2016. Jaakko Hyry: Valtionhallinnon virkamiesetiikan ja -moraalin tila – kansalaiskyselyn tulokset. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2017.

Kuvio 27. Valtionhallinnon ydinarvot kansalaisten näkemyksen mukaan, % vastanneista*



* N=981, Kysymyksessä pyydettiin valitsemaan vähintään viisi keskeisintä arvoa.

Kansalaiset olivat huolestuneita tai pitivät pikaisia toimenpiteitä edellyttävinä erityisesti avoimuuden ja luottamuksen toteutumisesta virkamiesten toiminnassa. Seuraavina tulivat puolueettomuus ja riippumattomuus, asiantuntemus ja palveluperiaate. Epäeettisimpinä toimintatapoina pidettiin tarpeettoman monimutkaista asian käsittelyä, asian tarpeetonta viivyttämistä ja tarpeettoman vaikean virkakielen käyttöä.

Kansalaisilta kysyttiin myös mielipidettä siitä, onko Suomen valtionhallinto ja virkamiesten toiminta vastaajan luottamuksen arvoista. Täysin samaa mieltä asiasta oli 9 % ja varauksellisemmin myönteisen kannan ilmaisi 52 % vastanneista, joten yhteensä 61 % pitää valtionhallintoa ja sen virkamiesten toimintaa luottamuksensa arvoisena.

3.2.4 Verotulot, verotuet ja verovaje

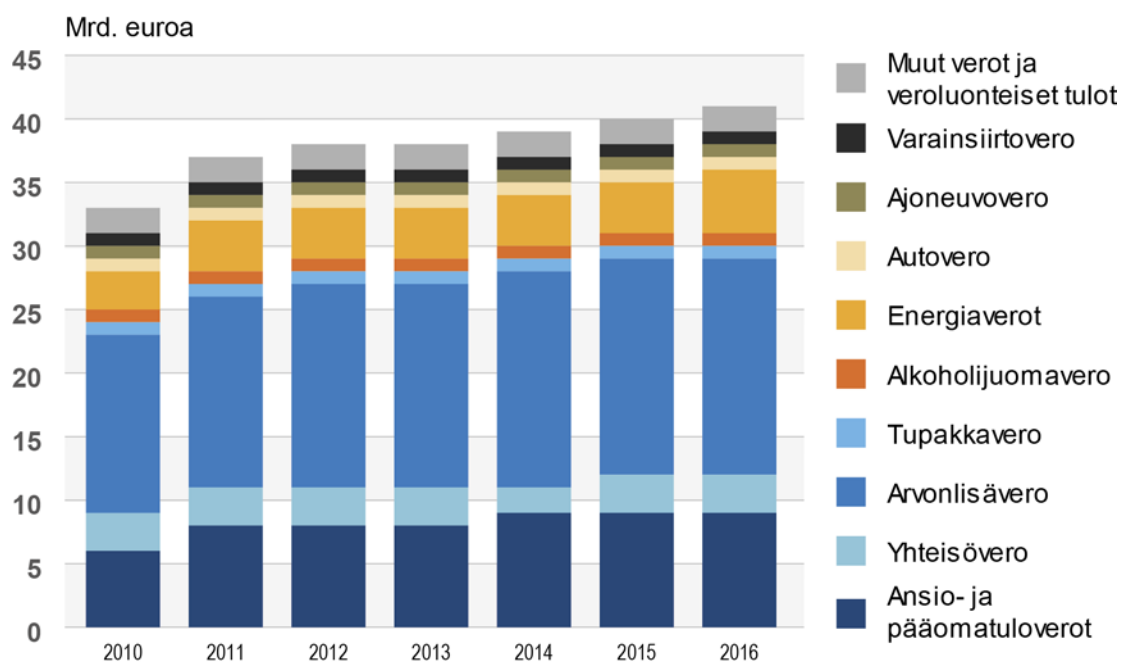
Valtiolle kertyi veroja ja veronluonteisia tuloja 41 787 milj. euroa v. 2016. Veroja kertyi 1 847 milj. euroa (4,6 %) enemmän kuin v. 2015. Vuoden 2016 aikana hieman pirstunut talouskasvu näkyi myös verotuloissa, joiden kasvu nopeutui edellisestä vuodesta. Verotuloja kertyi 1 010 milj. euroa (2,5 %) enemmän kuin varsinaisessa talousarvioissa oli arvioitu ja 246 milj. euroa (0,6 %) enemmän kuin kolmannessa lisätalousarviossa oli arvioitu. Kokonaisveroaste nousi hieman, 44,1 prosentista 44,4 prosenttiin. Valtion osuus kaikista julkisen sektorin veroista ja veronluonteisista maksuista pysyi ennallaan n. 47 prosentissa.

Veroperusteisiin tehtiin useita, sekä verotuottoja kasvattavia että niitä pienentäviä muutoksia ja kaiken kaikkiaan verotus keveni v. 2016. Valtion verokertymän kannalta verolainsäädännön muutosten yhteenlaskettu vaikutus oli positiivinen. Hallitusohjelman veropolitiikan tavoitteena on kasvun, yrittäjyyden ja työllisyyden vahvistaminen. Hallitusohjelman veronkevennyksillä pyritään tukemaan kasvua ja työllisyyttä

ja veronkorotuksilla tasapainottamaan julkista taloutta ja vähentämään velkaantumista. Veroperustemuutoksia kuvataan tarkemmin verolajikohtaisissa tarkasteluissa.

Suhteellisesti eniten edelliseen vuoteen verrattuna kasvoivat ajoneuvoveron sekä valtion yhteisöveron kertymät. Suhteellisesti eniten aleni perintö- ja lahjaveron kertymä. Eri verolajien osuudet kokonaiskertymästä eivät merkittävästi muuttuneet. Kuviossa 28 on esitetty valtion verotulot verolajeittain jaoteltuna vuosina 2012–2016. Verotulomomenttikohtaiset valtion talousarvion toteumalaskelmat esitetään valtion tilinpäätöksessä hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2.

Kuvio 28. Valtion verotulot vuosina 2010–2016



Veropohjien kehitys

Talouskasvun piristymisen vuoden 2016 aikana näkyi myös veropohjien kehityksessä, joskin niiden kasvu monilta osin pysyi edelleen varsin maltillisena. Taulukossa 17 esitetään keskeisten veropohjaerien muutosprosentit vuosina 2012–2016.

Taulukko 17. Arvio eräiden veronalaisiin tuloihin ja veropohjaan vaikuttavien tulo- ja kysyntäerien muutoksista edelliseen vuoteen verrattuna, %

	2012	2013	2014	2015	2016*
Veronalaiset ansio- ja pääomatulot	3,2	3,1	2,0	1,8	1,7
- palkkatulot	3,7	0,8	0,8	1,1	1,6
- eläkkeet ja muut sosiaaliuudet	5,9	6,6	4,9	3,1	1,9
- pääomatulot	-5,9	12,6	1,9	4,9	1,6
Ansiotasoindeksi	3,2	2,1	1,4	1,4	1,2
Arvonlisäveron pohja	2,4	0,7	0,5	0,1	2,4
Bensiinin kulutus	-3,6	-2	-2,5	-1,4	0,2
Dieselöljyn kulutus	-0,4	-0,8	-1,2	1,6	4,8
Sähkön kulutus	-5,1	2,6	-1,3	-0,9	2,0
Verollisen alkoholin kulutus	-1,8	-4,3	0	-3,6	0,1
Verotettavat uudet henkilöautot, kpl	108 000	100 250	101 100	105 700	115 300
- ja sama prosentteina	-11,5	-7,2	0,8	4,5	9,2
Kuluttajahintaindeksi	2,8	1,5	1,0	-0,2	0,4

* Ansio- ja pääomatuloista ennuste, lopulliset tiedot saadaan vuoden 2016 verotuksen valmistuessa.

Verolajikohtaiset tarkastelut

Ansio- ja pääomatuloveroa kertyi valtiolle 9 382 milj. euroa v. 2016. Veron tuotto kasvoi 3,2 % edellisestä vuodesta. Veron kertymää pienensi ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistuksen lisäksi etenkin työtulovähennyksen korottaminen 450 milj. eurolla, mistä valtion osuudeksi arvioitiin n. 210 milj. euroa. Veron tuottoa kasvattivat mm. ylimmän pääomatuloverokannan ja ns. solidaarisuusveron korottaminen, sekä asuntolainan korkovähennysoikeuden rajaaminen.

Tilinpäätöksessä ansio- ja pääomatuloveron tuotto oli vajaat 2 % korkeampi kuin varsinaisessa talousarviossa. Tuottoarviota korotettiin 270 milj. eurolla kolmannessa lisätalousarviossa ennakoitua suuremman lähdeverokertymän takia. Loppujen lopuksi veron tuotto jäi kuitenkin 97 milj. euroa (1 %) budjetoitua pienemmäksi. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että lähdeveroa palautettiin vuoden lopussa etukäteen arvioitua enemmän. Lähdeveroa kertyy etenkin yritysten ulkomaille maksamista osingoista. Näiden palautusten määrää on vaikea ennakoida. Kaiken kaikkiaan lähdeveron tuotto oli kuitenkin ennustettua selvästi suurempi.

Valtion yhteisöveron kertymä oli vuoden 2016 tilinpäätöksessä 3 268 milj. euroa eli n. 500 milj. euroa enemmän kuin v. 2015. Tästä suurin osa eli reilut 300 milj. euroa johtui yhteisöveron veronsaajien välisten jako-osuuksien muutoksista. Kuntien jako-osuutta maksettiin vielä v. 2015 korotettuna 5 prosenttiyksiköllä ja myös seurakunnat olivat yhteisöveron saajia. Vuonna 2016 kuntien korotetusta jako-osuudesta luovuttiin ja seurakuntien asema yhteisöveron saajana päättyi.

Yhteisöveron kertymä oli 391 milj. euroa (n. 14 %) suurempi kuin varsinaisessa talousarviossa. Yhteisöveron tuottoarviota korotettiin toisessa ja kolmannessa lisätalousarviossa kertymätietojen perusteella. Ennustettua suuremmat kertymät johtuivat

etenkin ennakoitua suuremmasta yhteisöveron lopullisesta määrästä verovuonna 2015 ja sen perusteella v. 2016 kertyneistä ennakontäydennysmaksuista.

Korkotulojen lähdeveron tuotto oli 89 milj. euroa ja se aleni vajaalla 20 prosentilla v. 2016. Veron tuotto riippuu korkotasosta ja talletuksista. Kotitalouksien talletusten kesvikorko aleni kolmanneksella edellisvuodesta ja oli v. 2016 keskimäärin n. 0,2 %. Noin puolet korkotulojen lähdeverosta kertyy yleensä tammi–helmikuun aikana, näin ollen 2016 alkuvuodesta kertyneessä korkotulojen lähdeverossa vaikuttaa myös 2015 talletusten kesvikorko.

Perintö- ja lahjaveroa kertyi 522 milj. euroa, mikä oli n. 18 % vähemmän edellisen vuoden kertymään ja 26 % vähemmän varsinaiseen talousarvioon verrattuna. Kertymän huomattava pieneneminen aiheutui pääosin vuoden 2016 edellisvuotta merkittävästi pienemmästä maksuunpantujen perintö- ja lahjaveroerien lukumäärästä. Vuonna 2016 pantiin maksuun n. 129 000 perintö- ja lahjaveroerää, mikä oli n. 34 000 erää vähemmän kuin v. 2015. Keskimääräisen perintö- ja lahjaveroerän arvo kasvoi edellisvuoden 3 930 eurosta 4 060 euroon.

Arvonlisäveroa kertyi 17 107 milj. euroa v. 2016. Vuoden 2015 hitaan kasvun jälkeen erityisesti kotitalouksien kulutus, julkinen kulutus ja rakentamisen elpyminen auttoivat nostamaan vuoden 2016 arvonlisäverokertymän n. 480 milj. euroa korkeammaksi kuin edellisenä vuonna. Arvonlisäveron tuotto v. 2016 oli 240 milj. euroa eli 1,4 % enemmän kuin varsinaisessa talousarviossa, joten verotuottoennustetta nostettiin kolmannessa lisätalousarviossa talouden näkymien parantumisen ja kertymätietojen takia. Arvonlisäveroennuste perustuu pääasiassa kotitalouksien kulutusmenojen arvon ennusteeseen, sillä lähes 70 % arvonlisäverokertymästä kertyy kotitalouksien kulutuksesta.

Tupakkaveroa kertyi 975 milj. euroa v. 2016. Verokertymä kasvoi n. 94 milj. euroa edellisvuodesta veronkorotusten takia. Veropohjan suuruuden arvion tarkentumisesta johtuen tuottoarviota korotettiin kolmannessa lisätalousarviossa 21 milj. eurolla. Tupakkaverokertymä oli lopulta edelleen 25 milj. euroa budjetoitua suurempi.

Alkoholiverotuotto oli 1 354 milj. euroa v. 2016 eli lähes samalla tasolla kuin edellisvuonna. Verotuottoa kertyi 14 milj. euroa odotettua enemmän, sillä alkoholin verollinen kulutus ei laskenut ennustetun mukaisesti vaan veropohja säilyi edellisvuotilla tasolla.

Energiaveroja kertyi 4 595 milj. euroa eli 209 milj. euroa edellisvuotta enemmän. Kasvu johtui pääasiassa lämmityspolttoaineiden veronkorotuksista sekä nestekaasun saattamisesta veron piiriin. Turpeen veroa puolestaan alennettiin. Tilinpäätöksen mukainen kertymä oli lopulta 77 milj. euroa varsinaisessa talousarviossa ennustettua suurempi.

Makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteveroa kertyi ennustetusti 255 milj. euroa.

Varainsiirtoveron tuotto kasvoi vajaalla 10 prosentilla v. 2016 ja oli 858 milj. euroa. Varainsiirtoveron tuotosta suurin osa kertyy asunto- ja kiinteistökaupasta. Veron tuotto vaihtelee vuosittain huomattavasti muun muassa yritysjärjestelyjen määrän vaihtelun samoin kuin asunto- ja kiinteistömarkkinoiden suhdannevaihtelujen vuoksi. Asunto- ja kiinteistökaupassa tapahtuvat muutokset näkyvät varainsiirtoveron kertymässä jopa vuoden viiveellä. Varainsiirtoveron tuloarviota korotettiin keran vuoden 2016 lisätalousarvioissa 104 milj. eurolla. Verokertymän ennustettua nopeamman kasvun takana oli varovaisesti piristyneen asunto- ja kiinteistökaupan lisäksi muutamia suuria kertaluontoisia luovutuksia.

Autoveroa kertyi 964 milj. euroa v. 2016. Tuotto kasvoi 80 milj. euroa vuodesta 2015, vaikka autoverotusta kevennettiin vuoden alusta 31 milj. eurolla. Autoveron tuotto vaihtelee suhdanteisiin herkästi reagoivan automyyntin mukaan. Vuonna 2016 verotettujen henkilöautojen määrä kasvoi n. 9 700 autolla edellisvuoteen nähden. Keskimääräinen uuden auton vero aleni n. 350 eurolla veronalennuksen sekä keskimääräisen hiilidioksidipäästön alenemisen yhteisvaikutuksena. Toteutunut verotuotto oli autojen myyntimäärän aliarvioinnin takia merkittävästi ennustettua suurempi. Tuottoennustetta korotettiin 60 milj. eurolla kolmannessa lisätalousarviossa, mutta silti ennusteen arvio oli 65 milj. euroa alle toteutuneen tuoton.

Ajoneuvoveron kertymä oli 1 083 milj. euroa v. 2016. Kertymä kasvoi 153 milj. eurolla edellisvuodesta vuoden alusta toteutetun veronkorotuksen seurauksena. Lisäksi vuoden 2017 alusta toteutettu veronkorotus kasvatti vuoden 2016 verokertymää ajoneuvoveron maksatusten jaksotuksen vuoksi. Ajoneuvoveron tuottoennustetta laskettiin 25 milj. eurolla kolmannessa lisätalousarviossa jolloin lopullinen kertymä oli 7 milj. euroa ennustettua pienempi.

Verotuet

Verotuella tarkoitetaan kansalliseen määritelmään perustuvaa poikkeamaa verotuksen normaalista perusrakenteesta. Verotuen tavoitteena on tiettyjen toimintojen tai verovelvollisryhmien tukeminen vähennyksillä, verovapaudella, alennetuilla verokannoilla, veronhuojennuksilla tai veronmaksua lykkäävillä säännöksillä. Verotuet lasketaan pääsääntöisesti menetetyn verotulon periaatteella. Tuki aiheutuu normista poikkeavasta verosäännöksestä ja verotulon menetys lasketaan kaavamaisesti ja staattisesti siten, että muut säännökset pysyvät muuttumattomina. Koska käyttäytymisvaikutuksia tai mahdollisia tukien päällekkäisyyksiä ei oteta huomioon, tukien kokonaismäärän arvioinnissa ja tulkinnessa tulee olla varovainen. Verotukien poistaminen ei todennäköisesti lisäisi verotuloja vastaavalla määrällä.

Vuonna 2016 verotukia tunnistettiin 185 kappaletta. Riittävän laajan ja luotettavan tietopohjan puuttuessa noin kolmasosalle havaituista verotuista ei pystytty laske-

maan euromääriä. Verotukien kokonaismäärää ei ole siten voitu arvioida. Niiden tukien osalta, jotka pystyttiin arvioimaan, verotukien yhteismäärä oli 25,1 mrd. euroa, mikä oli n. 12 % bruttokansantuotteesta ja 27 % veroista ja veroluonteisista maksuista. Verotuista n. 70 % kohdistui valtion verotuottoon ja loput 30 % jakautui kunnille, seurakunnille ja Kelalle. Taulukossa 18 on esitetty verotukien määrä kaavamaisesti arvioituna verolajeittain v. 2016.

Taulukko 18. Arvio verotuista verolajeittain vuonna 2016

	Milj. euroa
Tuloverotus	16 114
asuntotulon verovapaus	3 450
työtulovähennys	2 570
ansiotulovähennys	1 405
eläkevakuutusmaksuvähennys	1 995
oman asunnon myyntivoiton verovapaus	1 300
Elinkeinoverotus	927
elinkeinotoiminnan irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistamiseen sisältyvä verotuki	583
käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden luovutusvoiton verovapaus	272
Maatalous- ja metsäverotus	111
maatalouden irtaimen käyttöomaisuuden hankintamenon poistamiseen sisältyvä verotuki	27
metsävähennys	53
Arvonlisäverotus	2 903
elintarvikkeiden alennettu verokanta	1 199
ravinto- ja ateriapalvelujen alennettu verokanta	528
lääkkeiden alennettu verokanta	328
joukkoliikenteen alennettu verokanta	255
Valmisteverotus	2 114
dieselpolttoaineen alennettu verokanta (tuki 770 milj. euroa) sekä henkilö- ja pakettiautojen ajoneuvoveron käyttövoimavero (sanktio 312 milj. euroa)	458
teollisuuden ja kasvihuoneiden alempi sähköveroluokka	581
työkoneissa käytetyn kevyen polttoaineen alennettu verokanta	446
turpeen alennettu verokanta	134
Varainsiirtoverotus	2 099
julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopaperiluovutusten verovapaus	2 000
osakehuoneisten ensiasunnokseen hankkivan verovapaus	55
Perintö- ja lahjaverotus	240
yriytysten sukupolvenvaihdoshuojennus	141
Kiinteistöverotus*	615
vakituisten asuinrakennusten alennettu verokanta	665
Yhteensä	25 123

* Verotukien ohella kiinteistöverotus sisältää myös verosanktioita. Verosanktioiden takia kiinteistöverotukien yhteismäärä on pienempi kuin vakituisten asuinrakennusten alennetun verokannan tuen arvo.

Vuonna 2016 verotukien kokonaislukumäärä pieneni yhdellä edellisvuoteen verrattuna. Sijoitustoiminnan määräaikainen verokannustin päättyi vuoden 2015 lopussa. Lisäksi vuoden 2016 alussa poistettiin nestekaasun verottomuus. Sijoitustoiminnan kannustimen päättymisen verotuloja lisäävä staattinen vaikutus oli muutamia satoja tuhansia euroja ja nestekaasun verottomuuden poistamisen n. 10 milj. euroa. Uutena verotukena säädettiin yksityishenkilöiden korkeakouluille tekemien lahjoitusten vähennyskelpoisuudesta. Verotuen takia verotulojen arvioitiin vähenevän n. 4 milj. eurolla.

Verotukseen ei v. 2016 tehty muutoksia, jotka olisivat muuttaneet verojärjestelmään sisältyvien verotukien määritelmiä. Verotukien euromäärät kuitenkin muuttuivat veropohjien muutosten ja verotuksen normaaliin perusrakenteeseen vaikuttaneiden veroperustemuutosten seurauksena.

Euromääräisesti eniten edellisvuodesta kasvoi työtulovähennys, n. 480 milj. euroa. Kasvu aiheutui pääosin hallitusohjelman mukaisesta päätöksestä korottaa työtulovähennystä työn verotuksen keventämiseksi erityisesti pieni- ja keskituloisilla. Muutamat verotuet supistuivat veroperusteisiin tehtyjen muutosten vaikutuksesta. Verotukia, joiden määrä kasvoi vuodesta 2015, oli kertomusvuonna enemmän kuin verotukia, joiden määrä väheni. Verotukien yhteismäärä kasvoi n. 760 milj. eurolla vuoteen 2015 verrattuna.

Verotukien vaikuttavuuden arviointi – energiaverotuksen verotuet

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) selvityksessä *Vuoden 2011 energiaverouudistuksen arviointia*²⁶ tarkasteltiin energiaintensiivisten yritysten energiaveron palautusjärjestelmää ja sen muutosta v. 2012 verrattuna sille asetettuihin tavoitteisiin. Selvitys liittyi valtioneuvoston vuoden 2015 päätöksentekoa tukevaan selvitys- ja tutkimussuunnitelmaan.

VATT tarkasteli energiaintensiivisten yritysten energiaveron palautusjärjestelmää kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella ja suomalaisten yritystason mikro-tietokantojen avulla. VATT:n mukaan analyysit osoittavat, ettei energiaverojen palautusjärjestelmä saavuta sille asetettua tavoitetta yritysten kansainvälisen kilpailukyvyn tukemisesta. Lisäksi VATT havaitsi järjestelmän häiritsevän merkittävästi sekä toimialojen välistä että niiden sisäistä kilpailua ja suosivan erityisesti jo markkinoilla olevia hyvin suuria yrityksiä. Suurimmalle osalle yrityksistä palautukset ovat liikevaihtoon suhteutettuna alle 0,6 % liikevaihdosta. VATT:n mukaan veronpalautusjärjestelmän poistaminen tekisi energiaverotuksesta ennakoitavampaa, läpinäkyvämpää ja selkeämpää, alentaisi todennäköisesti hallinnollisia kustannuksia sekä tekisi hiili-diksidipäästöjen ohjaamisesta kustannustehokkaampaa.

²⁶ Harju ym. Vuoden 2011 energiaverouudistuksen arviointia. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 61/2016.

Verovaje

Suomessa on alettu arvioida säännöllisesti verovajeen suuruutta kansainvälisesti soveltuvien standardien mukaisesti. Kaikista verolajeista arviota ei vielä ole pystytty tekemään, mutta tarkoitus on kehittää kvantitatiivista arviointia ja arviointiprosesseja siten, että verovajearviot tehdään kaikkien merkittävimpien verolajien osalta säännönmukaisesti, jotta olisi mahdollista seurata verovajeiden vuosittaisia muutoksia Suomessa ja toisaalta verrata tilannetta muihin maihin. Valtiovarainministeriö on maaliskuussa 2017 asettanut ohjausryhmän verovajeiden arviointimenetelmien, mittaamisen, seurannan ja raportoinnin kehittämiseksi.

Kansainvälinen valuuttarahasto IMF julkaisi keväällä 2016 arvion²⁷ Suomen arvonlisäverovajeesta käyttäen suomalaisia verotusaineistoja sekä Tilastokeskuksesta saatavia tietoja ja tilastoja. Selvityksessä arvioitiin vajeen kehitystä vuosina 2008–2014. IMF:n soveltama laskentametodi on otettu käyttöön Verohallinnossa ja tällä menetelmällä arvioidaan jatkossa arvonlisäverovajearviot itsenäisesti käyttäen hyväksi mahdollisimman laajasti erilaisia tietoaaineistoja.

Verohallinnon helmikuussa 2017 julkaiseman arvion mukaan arvonlisäverovaje on pysynyt v. 2015 muuttumattomana edellisiin vuosiin verrattuna eli n. 5 prosentissa (n. 1 mrd. euroa) lainmukaisesta verokertymästä.

Verovaje jaetaan kahteen erään: verojäämiin sekä ilmoitusvirheisiin ja -puutteisiin. Verojäämät ovat verovelvollisen ilmoittamien tietojen tai Verohallinnon valvontatoimien perusteella määrättyjä veroja, joita ei ole maksettu. Ilmoitusvirheet ja -puutteet syntyvät esimerkiksi osaamattomuudesta, virheistä sekä harmaasta taloudesta.

Arvonlisäveron osalta verojäämät vuodelta 2015 ovat n. 170 milj. euroa eli n. 0,8 % lainmukaisesta verokertymästä. Verojäämän osuus on hieman laskenut vuodesta 2012, jolloin se oli noin prosentin verran lainmukaisesta verokertymästä.

EU-komission syksyllä 2016 julkaiseman tutkimuksen²⁸ mukaan Suomen arvonlisäverovaje on yksi EU-maiden pienimmistä. Muita pienen arvonlisäverovajeen maita ovat Ruotsi, Luxemburg, Slovenia sekä Belgia.

Tullin kantamiin veroihin kohdistuneen verovajeen suuruudeksi arvioitiin v. 2016 yhteensä n. 329–420 milj. euroa, joka on n. 3–4 % suhteutettuna Tullin toteutuneeseen veronkantoon (yhteensä 10,8 mrd. euroa). Vuoden 2015 verovajeen suuruudeksi arvioitiin n. 341–436 milj. euroa. Osa-alueittain tarkasteltuna arvioitu verovaje jakautui seuraavasti: valmisteverotus (n. 206,5–277,5 milj. euroa), tulliselvitys (n. 96–116 milj. euroa) ja autoverotus (n. 17,5 milj. euroa). Verojäämät Tullin kantamissa ve-

²⁷ Revenue Administration Gap Analysis Program – The Value Added Tax Gap, Finland.
<https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43729.0>

²⁸ Study and reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report, TAXUD/2015/CC/131.
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09_vat-gap-report_final.pdf

roissa ovat olleet vakiintuneesti varsin matalalla tasolla. Näin oli myös v. 2016, kun verojäämien yhteissumma oli n. 9 milj. euroa, joka on toteutuneeseen veronkantoon suhteutettuna n. 0,08 %. Verojäämä on pienentynyt n. kolmanneksella v. 2015 verrattuna. Valtaosa Tullin kantamiin veroihin kohdistuneesta verovajeesta aiheutuukin tahallisista väärinkäytöksistä sekä tahattomista ilmoitusvirheistä.

Toimenpiteitä verovajeiden pienentämiseksi

Veronmaksajien veronmaksumyönteisyyden ja velvoitteiden mukaisen toiminnan lisäämiseksi ja verovalvonnan tehostamiseksi Verohallinnossa jatkettiin analyysitoiminnon ja tiedonpoimintamenettelyiden kehittämistä. Vuonna 2016 kehitettiin veroriskien arviointiin ja hallinnointiin tarkoitettua kokonaissuunnitelmaa. Lähtökohtana on antaa ennakoivaa ohjausta ja helpottaa veroasioiden hoitamista sekä harjoittaa verovalvontaa uskottavasti.

Verohallinto on panostanut veroja kerryttävään suurten ja kansainvälisten yhtiöiden valvontaan. Rajatuilla verotarkastuksilla on saatu aikaan suurempaa kattavuutta ja saatu yritykset omatoimisesti korjaamaan virheelliset menettelyt.

Kansainvälistä tietojenvaihtoa on kehitetty edelleen. Verohallinto on lisännyt kansainvälisesti merkittävien yhtiöiden ohjausta ja verovalvontaa sekä siirtohinnoittelun valvontaa. Toiminnassa on hyödynnetty finanssialan vertailutietoja. Verohallinto on myös tunnistanut sähköisen kaupan ilmiötä ja kehittänyt verovalvonnan keinoja vastaamaan niihin liittyviin riskeihin.

Harmaan talouden toimintaedellytyksiä on ehkäisty ennalta valvonnalla, yleiseen mielipiteeseen vaikuttavalla tiedottamisella sekä kehittämällä verojen ilmoittamisen ja maksamisen menettelyjä. Konkreettisia keinoja ovat mm. julkinen veronumerorekisteri, rakennusalan työntekijä- ja urakkatietojen kuukausittainen ilmoittamisvelvollisuus sekä verovelkatietojen julkistaminen. Vuoden 2016 erityistoimenpiteitä olivat taksi- ja ravintolaprojektit.

Harmaan talouden ja verovajeen torjunta liittyy laajasti myös Tullin eri toimintoihin. Veronkannon oikeellisuutta varmistetaan ennakoivin toimenpitein sekä reaaliaikaisella ja jälkikäteisellä valvonnalla. Verovajeen torjunnassa on keskeisessä roolissa viranomaisyhteistyö, jota Tulli tekee tiiviisti useiden koti- ja ulkomaisten viranomais-tahojen kanssa. Tulli osallistuu vuosille 2016–2020 laaditun valtakunnallisen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian täytäntöönpanoon.

Tullin v. 2016 tekemien yritys- ja asiakirjatarkastusten perusteella ehdotettiin verojen ja maksujen jälkikantaa yhteensä n. 60,8 milj. euroa. Tullin talousrikistorjunnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus oli v. 2016 yhteensä n. 25,7 milj. euroa. Toimenpiteistä voidaan mainita esim. ulkomaille sijoittautuneiden verkkokauppojen kautta Suomeen suuntautunut alkoholijuomien etämyynti, jonka yhteydessä laiminlyötiin asiaankuuluvien valmiste- ja arvonlisäverojen suorittaminen. Tulli on yhteistyössä

Verohallinnon kanssa pystynyt puuttumaan tehokkaasti alkoholijuomien etämyyntiin liittyviin väärinkäytöksiin sekä kohdennetulla ohjeistuksella että myös valvonta- ja rikostorjuntatoimenpiteiden kautta. Ajankohtaisena harmaan talouden ilmiönä on ollut esillä myös yleistynyt nuuskan salakuljetus ja laiton välitystoiminta, mihin liittyen Tulli takavarikoi v. 2016 lähes 3 500 kg nuuskaa.

3.2.5 EU:n ja Suomen väliset rahavirrat

Valtiontalouden tasolla Suomi maksoi EU:n budjettiin 1 717 milj. euroa ja sai 1 183 milj. euroa v. 2016. Lisäksi Suomi maksoi Euroopan kehitysrachastoon 53 milj. euroa.

Valtion talousarviosta maksetut EU:n budjetin rahoituserät (ALV-maksu, Yhdistyneen kuningaskunnan maksuhelpotuksen rahoitus ja BKTL-maksu) pysyivät vuoden 2015 tasolla. Suomen maksujen määrän pysymiseen vakaalla tasolla vaikutti EU:n budjetin pieneneminen n. 3 % edellisestä vuodesta. Budjetin pieneneminen johtui lähinnä nykyisen rahoituskauden ohjelmien hitaasta käynnistymisestä ja edellisen rahoituskauden 2007–2013 ohjelmien päättymisestä.

Valtion budjettitalouden tulot EU:lta kasvoivat yhteensä 60 milj. euroa (+5 %) vuodesta 2015. Rakennepoliittiset tuet kasvoivat 33 milj. euroa (+32 %) ja maataloustuet ja maaseudun kehittämistuet pienenivät 4,5 milj. euroa (- 0,5 %).

Rahastotaloudessa maatalouden interventiorahaston tulot jäivät 0,1 milj. euroon.

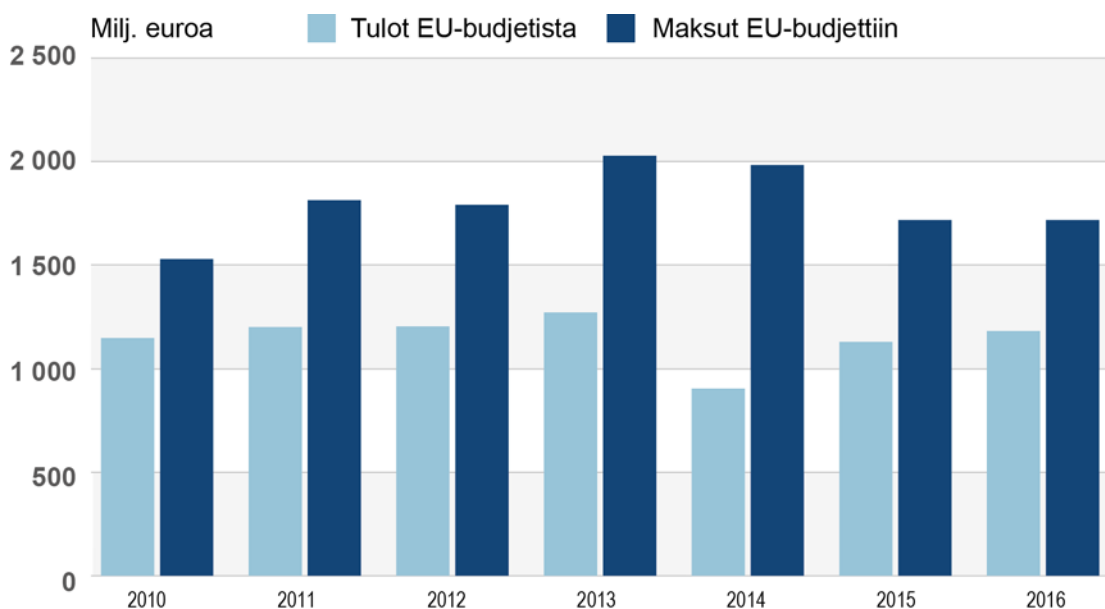
Suomen osuus Yhdistyneen kuningaskunnan maksuhelpotuksen rahoituksesta v. 2016 oli 129 milj. euroa, joka oli 7,5 % Suomen maksuista EU:n budjettiin. Vuonna 2016 Suomi keräsi EU:n puolesta 163 milj. euroa tulleja ja sokerimaksuja. Näistä vain kantopalkkio, 39 milj. euroa, sisältyy valtion tilinpäätökseen. EU:lle siirretty määrä oli 124 milj. euroa.

Taulukko 19. Yhteenveto valtiontalouden EU-tuloista ja -menoista v. 2016, milj. euroa

VALTIONTALOUDEN MENOT	2016
Budjettitalous	
ALV-maksu	280
BKTL-maksu	1 309
Yhdistyneelle Kuningaskunnalle myönnettävän maksuhelpotuksen rahoitus	129
EU-MAKSUT YHTEENSÄ	1 717
Euroopan kehitysrachasto	53
Yhteensä	1 770

VALTIONTALouden TULOT	2016
Budjettitalous	
Maataloustuki	538
Maaseudun kehittäminen	397
Rakennepoliittinen tuki	137
Tullien yms. kantopalkkio	39
Muut tulot	71
Budjettitalous yhteensä	1 183
Rahastotalous	
Interventiorahasto	0,1
Maatilatalouden kehittämisrahasto	0,0
Yhteensä	1 183

Kuvio 29. Tulot EU-budjetista ja maksut EU-budjettiin



Edellä on kuvattu Suomen valtiontalouden ja EU:n välisiä rahavirtoja. Tämän lisäksi EU:n rahoitusta ohjautuu Suomeen suoraan yksityisille toimijoille. Tämän rahoituksen kokonaismäärästä ei ole olemassa tarkkaa tietoa, mutta sen arvioidaan olevan n. 100–150 milj. euroa vuodessa.

3.2.6 Valtion liikelaitokset ja talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot

Valtion liikelaitokset

Valtion liikelaitoksia ovat Metsähallitus ja Senaatti-kiinteistöt. Yhdessä tytäryhtiöidensä kanssa ne kumpikin muodostivat liikelaitoskonsernin. Metsähallituksella on lisäksi maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön päluokista rahoitettavia julkisia hallintotehtäviä. Uusi metsähallituslainsäädäntö tuli voimaan

15.4.2016. Suurin muutos oli metsätalouden yhtiöittäminen valtion kokonaan omistamaksi Metsähallituksen Metsätalous Oy:ksi.

Liikelaitosten talous on talousarvion ulkopuolella. Liikelaitokset eivät kuitenkaan muodosta erillisvarallisuutta, vaan valtio viime kädessä vastaa niiden sitoumuksista. Liikelaitoskohtaiset tuloslaskelmat ja taseet esitetään hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmaosassa (liite 2, luku 2). Metsähallituksen tuloksellisuudesta raportoidaan maa- ja metsätalousministeriön tuloksellisuuden kuvauksessa ja Senaatti-kiinteistöjen tuloksellisuudesta valtiovarainministeriön tuloksellisuuden kuvauksessa hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1.

Taulukko 20. Valtion liikelaitosten liiketoiminta 2015–2016

	Metsähallitus-konserni, liiketoiminta ja tytäryhtiöt		Senaatti-kiinteistöt -konserni	
	2015	2016*	2015	2016
Liikevaihto, milj. euroa	337	333	632	603
Liikevaihdon muutos, %	-5,0		-0,6	-4,6
Liikevoitto/-tappio, milj. euroa	116	103	162	204
Tilikauden tulos, milj. euroa	108	94	189	181
Tuloutus valtion talousarvioon, milj. euroa	125	107	370	120
Sijoitetun pääoman tuotto, %	4,4	2,4**	5,0	4,6
Omavaraisuusaste, %	98	97	61	62
Taseen loppusumma, milj. euroa	2 691	3 017	4 660	4 705
Henkilöstö	999	954	311	320

* Metsätalouden yhtiöittäminen ja siihen liittyvät kertaluonteiset erät sekä poikkeava tilikausi eivät mahdollista tulosten vertailua edellisiin tilikausiin.

** Ajalta 15.4.–31.12.2016

Taulukko 21. Valtion liikelaitosten liikevaihto, milj. euroa

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Senaatti-kiinteistöt, konserni	587	628	597	635	632	603
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	369	378	370	355	337	333

Taulukko 22. Valtion liikelaitosten taseen loppusumma, milj. euroa

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Senaatti-kiinteistöt, konserni	4 708	4 692	4 655	4 809	4 660	4 705
Metsähallitus, liiketoiminta ja tytäryhtiöt	2 725	2 731	2 724	2 693	2 691	3 017

Rahastot

Talousarvion ulkopuolella oli 31.12.2016 yksitoista rahastoa. Rahastojen tuloksellisuutta kuvataan hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1 ministeriöiden toimialojen tuloksellisuuden kuvauksissa. Rahastokohtaiset tilinpäätöstiedot esitetään hallituksen vuosikertomuksen tilinpäätöslaskelmaosassa (liite 2, luku 3).

Taulukko 23. Talousarviosiirrot ja yhdystilisaamiset, milj. euroa

	Talousarviosiirrot*		Yhdystilisaamiset	
	2015	2016	31.12.2015	31.12.2016
Huoltovarmuusrahasto	0	-65	98	43
Maatalouden interventiorahasto	0,4	0,4	0,7	1,3
Maatilatalouden kehittämisrahasto	0,3	11	229	245
Palosuojelurahasto	0	0	18	20
Rahoitusvakauserahasto	0	0	61	122
Valtion asuntorahasto	-66	-47	620	1 162
Valtion Eläkerahasto	-2 263	-1 790	0,0	0,0
Valtion televisio- ja radiorahasto	508	508	9,5	9,1
Valtion ydinjätehuoltorahasto	0	0	3,0	4,8
Valtion takerahasto	0	0	660	666
Öljysuojarahasto	3,0	3,0	47	44
Yhteensä	-1 817	-1 380	1 747	2 317

* Talousarviosiirrot: + = siirto talousarviosta rahastoon, - = siirto rahastosta talousarvioon

Valtion asuntorahastosta tehty siirto vastaa valtion talousarvion puolella kannettavaa rahaston oman pääoman korkokustannusta. Valtion Eläkerahaston tuloista siirretään valtion talousarvioon vuosittain enintään 40 % valtion vuotuisesta eläkemenosta. Valtion televisio- ja radiorahastoon siirretään yleisradioveroa vastaava määrärahasto.

Rahastoilla ei ole itsenäistä kassaa, vaan niiden kassavarat ovat osa valtion kassaa (pl. Valtion Eläkerahasto). Rahastot esittävät taseessaan yhdystilisaamiset valtiolta.

Taulukko 24. Rahastotalouden tuotto- ja kululaskelma, milj. euroa

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Toiminnan tuotot	2 345	2 190	2 242	2 492	2 528	1 928
Toiminnan kulut	397	300	325	757	581	-229*
Rahoitustuotot	613	789	716	673	712	745
Rahoituskulut	196	97	55	162	301	253
Satunnaiset tuotot ja kulut	0	0	0	0	0	0
Siirtotalouden tuotot	465	401	54	48	50	46
Siirtotalouden kulut	866	679	801	824	937	923
Tuotot veroista ja pakollisista maksuista	85	86	86	85	85	76
Tilikauden tuotto-/kulujäämä	2 049	2 390	1 918	1 555	1 558	1 848

* Huoltovarmuusrahastossa tasearvojen alennuksia palautui n. 340 milj. euroa öljyn euromääräisen hinnan nousua.

Vuonna 2016 toiminnan tuotoista 1,7 mrd. euroa on Valtion Eläkerahaston tuottoja. Näistä 1,5 mrd. euroa oli eläkemaksutuloja ja 240 milj. euroa osakkeiden ja osuuksien myyntivoittoja. Tuottojen muutos johtuu huoltovarmuusrahaston ja Valtion Eläkerahaston tuottojen pienenemisestä: Huoltovarmuusrahaston tuotot pienenivät

n. 260 milj. euroa, Valtion Eläkerahaston eläkemaksutuotot n. 160 milj. euroa ja osakkeiden ja osuuksien myyntivoitot n. 200 milj. euroa.

Rahoitustuotot koostuivat lähinnä Valtion Eläkerahaston sijoitusten ja valtion asuntorahaston lainasaamisten korkotuotoista. Rahoituskuluista 249 milj. euroa oli Valtion Eläkerahaston rahoituskuluja. Siirtotalouden tuotot pienenivät vuodesta 2013 lähtien, kun tv-maksuista luovuttiin. Siirtotalouden kuluissa suurimmat erät ovat yleisradioveroa vastaava siirto valtion televisio- ja radiorahastosta sekä asuntorahaston avustukset. Tuotot veroista ja pakollisista maksuista koostuivat pääosin huoltovarmuusmaksuista, öljysuojamaksuista ja palosuojelumaksuista.

Taulukko 25. Rahastotalouden tase-erät, milj. euroa

VASTAAVAA	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016
Aineettomat hyödykkeet	5	5	4	3	2	1
Aineelliset hyödykkeet	28	20	15	29	42	43
Käyttöomaisuusarvopaperit ja muut pitkäaikaiset sijoitukset	20 338	20 266	20 428	20 242	20 095	19 443
Vaihto-omaisuus	1 198	1 328	1 364	1 219	966	1 313
Pitkäaikaiset saamiset	49	44	28	31	33	31
Lyhytaikaiset saamiset	2 310	2 357	2 463	2 533	2 636	2 522
Lyhytaikaiset sijoitukset	941	959	823	1 099	853	971
Rahat, pankkisaamiset ja muut rahoitusvarat	1 631	1 757	1 774	1 575	1 962	2 719
Vastaavaa yhteensä	26 499	26 737	26 899	26 731	26 588	27 042
VASTATTAVAA	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016
Rahastojen oma pääoma	25 031	25 757	26 459	26 683	26 464	26 955
Pitkäaikainen vieras pääoma	0	0	0	0	0	0
Lyhytaikainen vieras pääoma	1 468	980	440	48	125	87
Vastattavaa yhteensä	26 499	26 737	26 899	26 731	26 588	27 042

Rahastotalouden merkittävimmät tase-erät ovat Valtion Eläkerahaston osake-, rahasto- ja muut sijoitukset, 13,4 mrd. euroa vuoden 2016 lopussa, sekä valtion asuntorahaston lainasaamiset 5,2 mrd. euroa. Vaihto-omaisuus on pääosin huoltovarmuusrahaston varmuusvarastoja. Rahoitusvaroihin sisältyvät yhdystilisaamiset valtion talousarvionaloudelta.

3.2.7 Valtionvelka

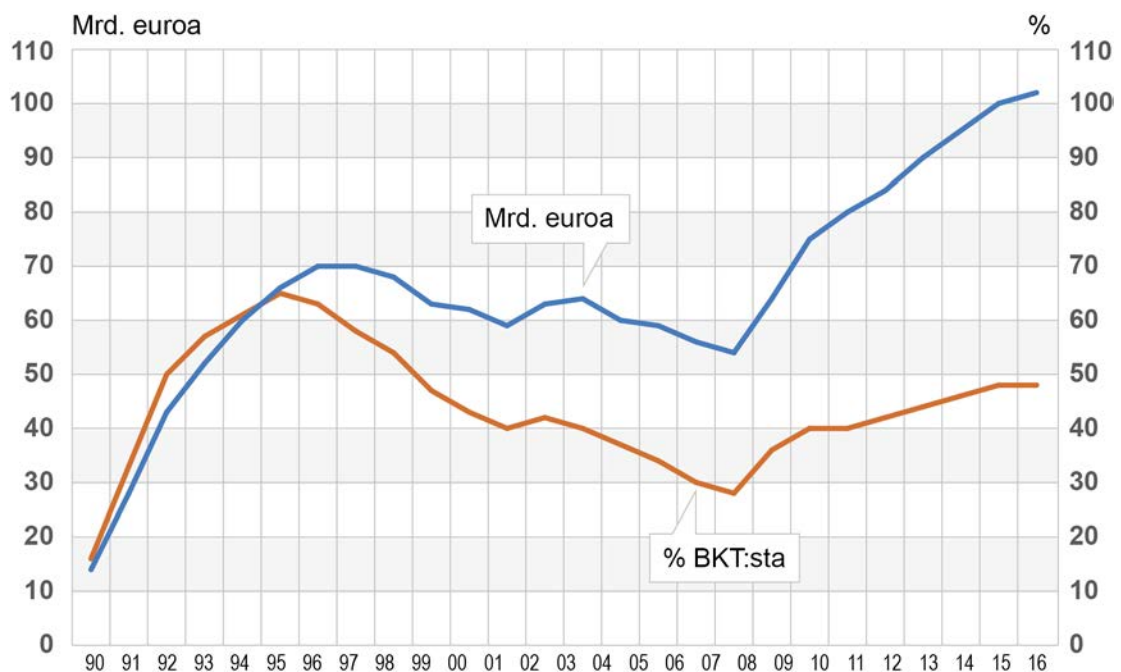
Valtion budjettitalouden velan määrä kasvoi edelleen v. 2016. Uutta lainaa otettiin nettomääräisesti 2,5 mrd. euroa (sisältäen emissiovoitot ja -tappiot) eli 3,5 mrd. eu-

roa vähemmän kuin eduskunnan hyväksymät valtion talousarviot olisivat edellyttäneet. Valtion maksuvalmius mahdollisti lainanoton toteuttamisen budjetoitua vähäisempänä. Valtion kassavarat olivat vuoden lopussa 3,2 mrd. euroa.

Valtion budjettitalouden velka oli vuoden 2016 päättyessä nimellisarvoltaan 102,4 mrd. euroa (sisältäen emissiotappiot ja -voitot), mikä oli 2,5 mrd. euroa (2,5 %) enemmän kuin vuotta aikaisemmin.²⁹

Velan korkomenot olivat yhteensä 1,5 mrd. euroa. Velkakannan kasvusta huolimatta korkomenot laskivat hieman edellisestä vuodesta, mikä johtui vuoden 2016 alhaisesta korkotasosta.

Kuvio 30. Valtionvelka, nimellisarvo ja velan suhde bruttokansantuotteeseen³⁰



Lähde: Valtiokonttori

Vuoden 2016 päättyessä 97 % velkakannasta oli pitkäaikaista ja 3 % lyhytaikaista. Yleisö-obligaatiolainojen kanta vuoden lopussa oli 97,1 mrd. euroa, joka koostuu sarjaobligaatioista (87,5 mrd. euroa) ja muista yleisöobligaatioista (9,6 mrd. euroa). Vuoden lopussa velkasitoumuskanta oli 3,5 mrd. euroa.

Valtion budjettitalouden velanhallinnan strategisena tavoitteena on lainantarpeen tyydyttäminen sekä velasta aiheutuvien pitkän aikavälin kustannusten minimointi hyväksyttäväksi arvioitavissa olevalla riskitasolla. Riskejä ovat korkoriski, rahoitusriski, luottoriski sekä toiminnalliset ja oikeudelliset riskit. Jälleenrahoitukseen liittyvien riskien välttämiseksi uudet lainat otetaan pääasiassa pitkäaikaisina lainoina siten, että velan jälleenrahoitus jakautuu mahdollisimman tasaisesti tuleville vuosille.

²⁹ Tämän lisäksi valtion budjettitalouden taseeseen on kirjattu eräitä muita eriä, esim. työ- ja elinkeinoministeriössä 1,5 mrd. euroa (1,8 mrd. euroa v. 2015) Suomen Vientiluotto Oy:lle myönnettyihin jälleenrahoituslainoihin liittyen.

³⁰ Valtionvelka sisältää Valtiokonttorin hoitamat budjettitalouden, rahastotalouden ja liikelaitosten lainat pl. emissiovoitot ja tappiot.

Pitkääikaista lainanottoa puoltaa myös hyvästä luottoriskiluokituksesta johtuva valtion suhteellinen kustannusetu pitkäaikaisten joukkolainojen markkinoilla.

Velan keskimääräinen vuotuinen efektiivinen kustannus oli 1,3 % v. 2016 eli 0,2 prosenttiyksikköä alempi kuin v. 2015. Velan kustannuksia pyritään minimoimaan pääasiassa velan korkoriskiaseman strategisella valinnalla. Tällä tavoitteellaan keskimäärin n. 150 milj. euron vuotuisia kustannusvaikutusta. Valtiokonttorin arvioiden mukaan velan korkomenot olisivat olleet 2001–2016 n. 2,4 mrd. euroa suuremmat ilman velan korkoriskiaseman hallintaa. Kustannusvaikutus on ollut tavoitellun mukainen.

Valtio laski liikkeeseen kaksi uutta viitelainaa, v. 2026 erääntyvää lainaa 4,0 mrd. euroa ja v. 2023 erääntyvää lainaa 3,0 mrd. euroa. Lisäksi toteutettiin viisi huutokauppaa vuosina 2020, 2023, 2026, 2031 ja 2042 erääntyville lainoille yhteensä 4,2 mrd. euron arvosta. Tähän sisältyi viitelainoja arvoltaan 300 milj. euroa, jotka laskettiin liikkeeseen Senaatti-kiinteistöjen lainatarvetta varten. Pitkääikaista varainhankintaa täydennettiin muilla obligaatioilla yhteensä 2,2 mrd. euron arvosta. Lyhytaikaisia valtion velkasitoumuksia nostettiin 3,5 mrd. euroa. Tähän sisältyi velkasitoumuksia arvoltaan 166 milj. euroa, jotka laskettiin liikkeeseen Senaatti-kiinteistöjä ja Maatalouden interventiorahastoa varten.

Uudet valuuttamääräiset lainat on suojattu valuuttakurssiriskiä vastaan valuuttanvaihtosopimuksilla. Valuuttamääräisiä lainoja ennen valuuttanvaihtosopimuksia oli kertomusvuoden lopussa 15,3 mrd. euroa eli 14,9 % valtionvelasta.

Taulukko 26. Valtion budjettitalouden nettolainanotto, milj. euroa

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nostot	30 086	20 017	19 488	19 985	19 388	25 991
Kuoletuks	25 311	15 250	13 064	14 614	15 045	23 762
Velanhallinnan erät	-41	-64	-4	183	63	245
Nettolainanotto yhteensä	4 735	4 703	6 420	5 554	4 406	2 474

Taulukko 27. Valtionvelan rakenne*, milj. euroa

	31.12.2011	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016
Pitkääikainen velka	71 952	78 925	85 717	90 922	94 568	98 863
Lyhytaikainen velka	7 709	4 985	4 021	4 207	5 239	3 489
Valtionvelka yhteensä	79 661	83 910	89 738	95 129	99 807	102 352
Budjettitalous	78 567	83 334	89 758	95 129	99 472	101 701
Rahastotalous	1 394	875	280	0	0	5
Liikelaitokset	0	0	0	0	335	646
Korjauserät	300	300	300	0	0	0
Valtionvelka yhteensä	79 661	83 910	89 738	95 129	99 807	102 352

* Valtionvelka sisältää Valtiokonttorin hoitamat budjettitalouden, rahastotalouden ja liikelaitosten lainat pl. emissiovoitot ja tappiot.

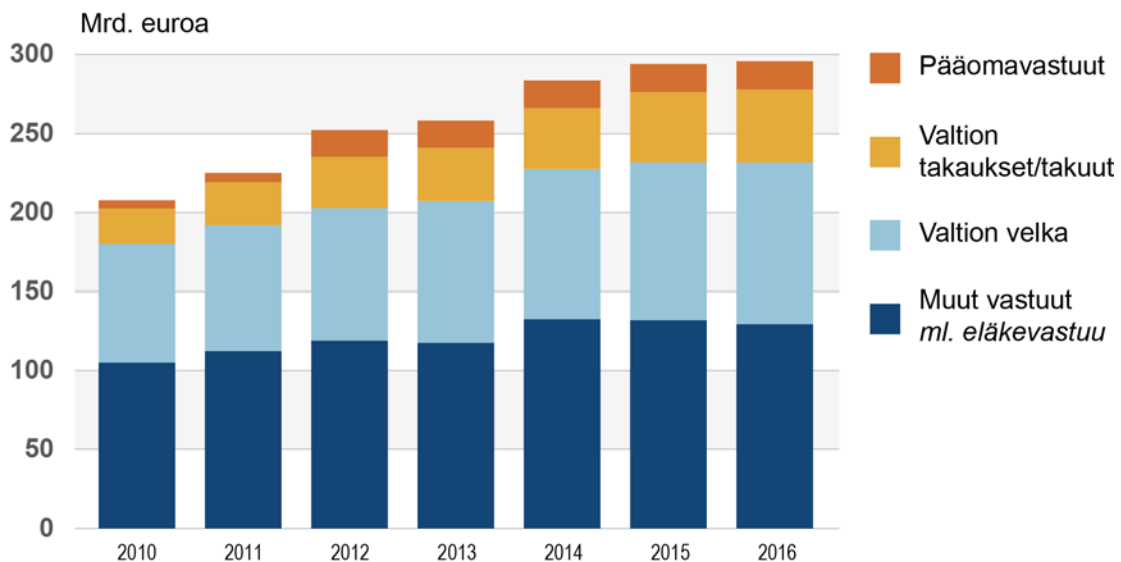
3.2.8 Valtiontalouden vastuut ja riskit

Valtion taloudelliset vastuut ja niihin liittyvät riskit voivat muodostua hajautetusti valtion talousarviotalouden, valtion rahastojen ja liikelaitosten piirissä. Valtion vastuut, velan ja eläkevastuiden ohella, muodostuvat lähinnä takauksista. Lisäksi valtiolle voi tulla vastuita kuntien, yksityissektorin (esim. valtionyhtiöt) tai rahoitusmarkkinoiden (esim. pankkisektori) piiristä. Valtiolla voi tulla myös tosiasiallinen vastuu jonkin yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden turvaamisesta, vaikka laki tai sopimus ei siihen suoranaisesti valtiota velvoittaisikaan.

Yksityiskohtaisemmin valtiontalouden vastuita ja riskejä on tuotu esiin valtiovarainministeriön katsauksessa valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin 2017.

Seuraavassa kuviossa on koottu yhteen tiivistelmä pääosin valtion määriteltävissä olevien vastuiden kehityksestä. Eläkevastuu 93 mrd. euroa sisältyy kuviossa muihin vastuisiin.

Kuvio 31. Valtion vastuut



Seuraavassa taulukossa on tiivistelmä valtion varoista ja tietyistä, määriteltävissä olevien vastuiden nimellisarvoista.³¹ Tiedot valtion reaali- ja rahoitusvarallisuudesta perustuvat rahoitustilinpitoon. Rahoitusvarallisuudesta on lisäksi kuvattu eräitä keskeisiä, julkisesti noteerattuja osakeomistuksia. Näiden lisäksi valtio omistaa joko kokonaan tai on osaomistajana useissa muissa yrityksissä, joiden arvonmäärittely perustuu kirjanpitoarvoon. Näistä merkittävämpiä ovat mm. VR-yhtymä Oy, Suomen Teollisuussijoitus Oy ja Patria Oy. Vuoden 2011 jälkeen rahoitusomaisuus on kasvanut pörssikurssien nousun ansiosta.

³¹ Tilastokeskuksen valtion takauksia koskevat tilastot poikkeavat tässä esitetystä valtion takausten määrästä mm. virallisissa tilastoissa käytettävän sektoriluokituksen takia.

Taulukko 28. Yhteenveto valtion varoista ja vastuista, mrd. euroa

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Valtion reaalivarat	47,7	49,5	51,1	52,4	51,8	53,0	
% BKT:sta	25,5	25,2	25,6	25,8	25,2	25,3	
Valtion rahoitusvarallisuus	63,7	55,5	58,5	59,5	60,4	61,3	61,1
% BKT:sta	34,1	28,2	29,3	29,3	29,4	29,3	28,6
– josta							
Valtion kassa	11,2	10,3	7,4	4,6	3,1	4,4	3,1
Solidium	9,3	6,9	7,2	8,2	7,6	6,8	7,8
Muut noteeratut osakeomistukset	12,1	8,6	7,8	9,5	10,9	10,2	11,5
Asuntorahaston saamiset	8,2	7,7	7,2	6,5	6,0	5,4	4,8
Valtion velka	75,2	79,7	83,9	89,7	95,1	99,8	102,3
% BKT:sta	40,2	40,5	42,0	44,1	46,6	48,2	47,8
Kuntien velka	10,6	11,4	12,9	14,9	16,9	18,1	18,8
% BKT:sta	5,7	5,8	6,4	7,3	8,2	8,5	8,8
Valtion takaukset ¹	22,3	27,3	32,5	34,0	38,6	44,2	46,0
% BKT:sta	11,9	13,9	16,2	16,8	18,8	21,1	21,5
– Finnvera	12,8	14,0	14,8	14,6	17,5	22,6	22,6
– Opintolainat	1,4	1,4	1,5	1,6	1,8	2,0	2,3
– ERVV	0,0	2,1	5,1	6,2	6,6	6,2	6,3
– Suomen Pankki					0,6	0,5	0,6
– Valtion rahastot	7,9	9,1	10,2	11,2	11,8	12,3	13,1
– Muut	0,3	0,6	0,8	0,5	0,3	0,6	1,0
Pääomavastuut ²	5,1	5,8	17,0	17,1	17,2	17,8	18,0
% BKT:sta	2,7	3,0	8,5	8,4	8,4	8,5	8,4
Muut vastuut ³	105,1	112,3	119,0	117,8	132,9	130,8	129,5
% BKT:sta	56,2	57,0	59,6	57,8	64,8	63,2	60,5
– Talousarviotalous	103,3	110,4	117,0	115,4	130,4	128,3	126,9
– Rahastotalous	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9	1,2
– Liikelaitokset	1,4	1,5	1,5	1,8	1,8	1,6	1,4

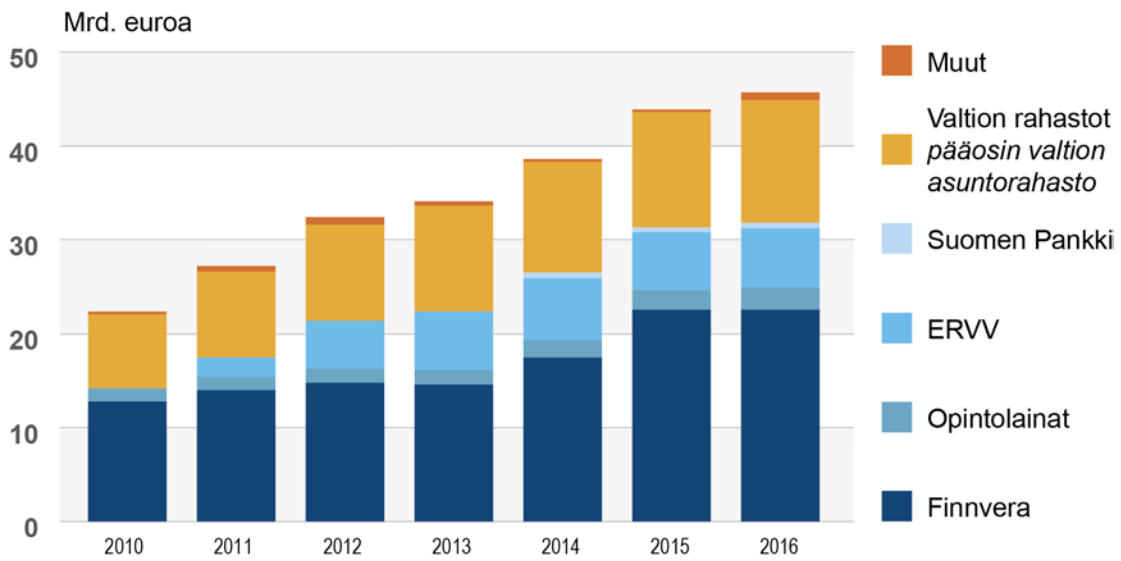
¹ Valtiontakaukset ja -takuut on esitetty tarkemmin hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 2 (valtion tilinpäätöksen liite 12).

² Pääomat kansainvälisille rahoituslaitoksille, joita joudutaan maksamaan siinä tapauksessa, että pääomaa tarvitaan tappioiden kattamiseksi tai maksukyvyttömyyden välttämiseksi.

³ Esim. valtion eläkevastuut ja talousarvion määrärahojen käyttövaltuudet.

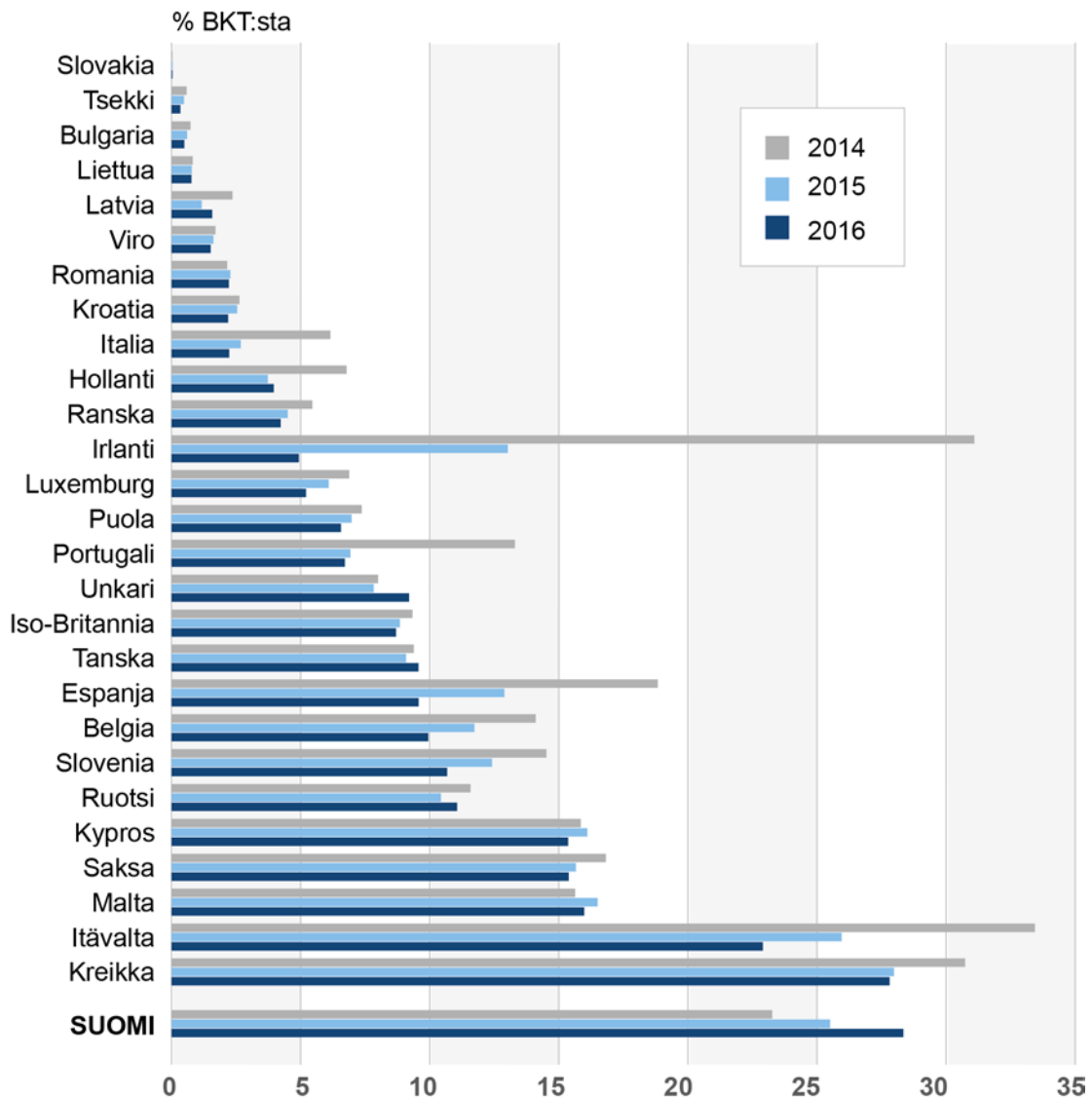
Valtion vastuiden määrä on kasvanut voimakkaasti viime vuosina. Erityisesti ovat nousseet Finnveran ja Valtion asuntorahaston takaukset. Tässä tarkasteltujen takauksien nimellisarvo on nyt n. 21 % suhteessa kokonaistuotantoon.

Kuvio 32. Valtion takausten ja takuiden kehitys



Kansainvälisesti tarkasteltuna Suomen takaukset ovat korkealla tasolla. Maiden välisten takausten nimellisarvojen vertailu on hankalaa mm. eri maiden erilaisten raportointikäytäntöjen vuoksi. Saatavilla olevan Eurostatin keräämän vuoden 2015 aineiston mukaan Suomen julkisen talouden takaukset suhteessa kokonaistuotantoon ovat EU-maista korkeimmat (28,34 %/BKT) ja vuodessa (2014 -> 2015) kasvu ollut Suomessa myös EU-maista ylivoimaisesti suurinta (2,84 %/BKT).

Kuvio 33. EU-maiden julkisen talouden takaukset v. 2013–2015 *



* Ei sisällä EU:n talouskriisin hoitoon liittyviä vastuuta
Lähde: Eurostat

Takaukset ja takuut

Seuraavaksi tarkastellaan tarkemmin merkittävimpiä valtiontalouden takauksia ja takuita.

Finnveran vienninrahoitus

Erityisesti vienninrahoitusjärjestelmään liittyviä valtuuksia on korotettu viime vuosina voimakkaasti. Finnvera takaa viennin rahoitukseen liittyviä poliittisia tai kaupallisia riskejä. Finnveran toiminnan merkittävin riskialue on luottoriski, rahoitusriskien ja markkinariskien ohella. Vientitakuiden kysyntä on kasvusuunnassa mm. Turun telakan vahvan tilauskirjan myötä. Vientitakuiden laissa säädettyä enimmäismäärää korotettiin 27 mrd. euroon loppuvuodesta 2016. Korotettujen valtuuksien arvioidaan kuitenkin nykyisen tilanteen mukaan riittävän (vanhaa takauskantaa vuosien myötä myös ”sulaa pois”). Finnveran riskirakenne on hyvin keskittynyt. Viennin rahoitukseen liittyvät vastuut ovat keskittyneet muutamalle toimialalle ja

siellä muutamille yrityksille. Lisäksi erityisesti laivanrakennuksessa yksittäiset vastuut ovat suuria.

Hallitusohjelman mukaan vientirahoituksen elementit ja rahoituksen taso asetetaan vähintään keskeisten kilpailijamaiden tasolle. Näiden ns. ehdollisten vastuiden ominaispiirteisiin kuuluu, ettei niiden myöntämisestä aiheudu menoja budjettitaloudelle eikä valtion tai julkisen talouden velka kasva, edellyttäen että vastuihin sisältyvät riskit eivät toteudu.

Valtion asuntorahasto

Myös Valtion asuntorahaston takaukset ovat merkittävät. Takausvastuita v. 2016 oli n. 13,1 mrd. euroa. Riskienhallinnan näkökulmasta haasteita tuovat väestömuutokset (väestökatoalueet, väestörakenteen muutokset), pitkät laina-ajat (max 45 v.), takapainotteiset lyhennysohjelmat sekä korkea lainoitusaste (90–95 %).

Eurokriisin hoito

Kansainvälisille rahoituslaitoksille vaadittaessa maksettavien pääomavastuiden määrä on kasvanut tällä vuosikymmenellä lähinnä EU:n talouskriisin hoidon myötä. Suomen kokonaisvastuut v. 2010 alkaneen eurokriisin hoidosta olivat vuoden 2016 lopussa n. 9,5 mrd. euroa. Takausvastuita tästä oli 7,22 mrd. euroa:

- valtiontakaus Euroopan rahoitusvakaussvakeille (ERVV) 6,28 mrd. euroa
- laskennallinen vastuu EU:n budjetin kautta Euroopan rahoitusvakaussmekanismille (EVM) 0,75 mrd. euroa
- valtiontakuu Kansainväliselle valuuttarahastolle (IMF) 0,19 mrd. euroa / EU-alue

Lisäksi Kreikalle on myönnetty yhteensä n. 1,0 mrd. euron kahdenvälinen laina.

Kansainvälisen rahoituskriisin seurauksena Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) rahoituskapasiteettia on kasvatettu ja Suomen rahoitusosuus on järjestetty Suomen pankin kautta. Valtiontakuu toimii rahoituksen vakuutena (käytössä 0,6 mrd. euroa, enimmäismäärä 8,2 mrd. euroa).

Valtiota rasittavat takausten ja takuiden lisäksi kansainvälisille rahoituslaitoksille vaadittaessa maksettavat pääomavelvoitteet. Pääomavastuilla tarkoitetaan pääomia kansainvälisille rahoituslaitoksille, joita joudutaan maksamaan siinä tapauksessa, että pääomaa tarvitaan tappioiden kattamiseksi tai maksukyvyttömyyden välttämiseksi. Useiden kansainvälisten rahoituslaitosten pääomiin on tehty viimeisten vuosien aikana korotuksia, mikä näkyy vaadittaessa maksettavien pääomien säännönmukaisena nousuna. Merkittävin kansainväliselle rahoituslaitokselle vaadittaessa maksettava pääomavelvoite on valtiolle Euroopan vakaussmekanismista (EVM) tehdyllä valtiopimoksella otettu velvoite maksaa EVM:lle vaadittaessa 11,1 mrd. euroa pääomaa jo maksetun 1,44 mrd. euron lisäksi.

Hallitusohjelman mukaan Suomen eurokriisin hoitamisen vastuuta ei lisätä. Suurin riski lähivuosina liittyy lähinnä Kreikan ohjelmaan. Suomen laskennallinen lainausuus tästä on yhteensä 4,18 mrd. euroa.

Takausmaksut (takausprovisiot) ja takauskorvaukset

Eduskunnan suostumuksen perusteella myönnettävistä valtioneuvoston takauksista ja valtiontakuista peritään valtion lainanannosta sekä valtioneuvoston takauksesta ja valtiontakuusta annetun lain (449/1988) mukainen takausmaksu, mikäli muussa laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa ei ole toisin säädetty. Maksun määrää säätelee valtioneuvoston asetus valtioneuvoston takauksesta perittävistä maksuista (20/2003).

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluvista valtioneuvoston takauksista ja -takuista kertyi 4,8 milj. euroa takausmaksuja v. 2016. Tuotot muodostuivat kokonaisuudessaan valtion liikelaitoksien ottamista lainoista ja liikelaitosten tytäryhtiöilleen myöntämistä takauksista perittävistä takausmaksuista. Takauskorvauksia maksettiin 3,3 milj. euroa: Pietari-säätiölle annetusta takauksesta 0,8 milj. euroa ja Pohjoismaiden Investointipankille annetusta ympäristölainatakauksesta 2,4 milj. euroa.

Valtion asuntorahastoon kertyi 7,2 milj. euroa takausmaksuja v. 2016. Tuotot koostuvat omistusasuntolainojen sekä vuokra-asuntojen rakentamisen ja vanhojen aravalainojen takaisinmaksuun tarkoitetuista valtioneuvoston takauksista perityistä maksuista. Takauskorvauksia suoritettiin rahaston varoista 0,9 milj. euroa v. 2016.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluva Finnvera Oyj perii myöntämistään takauksista ja takuista provisioita, mutta nämä eivät tule valtion talousarviotalouden tuloiksi. Valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain (445/1998) mukaan valtio korvaa Finnveran luotto- ja takaus-toiminnasta mahdollisesti syntyneitä luotto- ja takaustappioita. Tappiokorvauksia maksettiin 36,0 milj. euroa v. 2016.

Riskit

Valtiontalouden riskeiksi voidaan laajasti ottaen määritellä valtiontalouden tasapainon tai rahoitusasemaan kielteisesti vaikuttavat poikkeamat talousarviota ja talousennustetta laadittaessa odotetusta kehityksestä. Riskejä ovat makrotaloudelliset shokit, valtion varallisuuteen ja velkaan sisältyvät markkinariskit ja muut riskit sekä valtion kannettavakseen ottamiin tai sen kannettaviksi muuten tuleviin ns. piileviin vastuisiin sisältyvät riskit. Makrotaloudelliseen kehitykseen liittyvää epävarmuutta tarkastellaan tämän kertomuksen talouden näkymiä koskevassa luvussa 3.1.

Julkisen talouden asema voi heikentyä samanaikaisesti usean eri tekijän vaikutuksesta. Makrokehitykseen, julkiseen velkaan, julkisen sektorin omistuksiin, myönnettyihin vientitakuuksiin ja julkisen vallan muihin vastuisiin liittyvät riskit ovat keske-

nään korreloituneita. Normaalin suhdannevaihtelun oloissa tyypillisesti vain osa riskeistä realisoituu.³²

Tulevaisuuden haasteet ja menopaineet kohdistuvat koko julkiseen sektoriin ja erityisesti kuntatalouteen. Tältä osin riskin muodostaa se, että suunnittelu- ja ohjausjärjestelmät keskittyvät edelleen korostuneesti valtiontalouteen eivätkä kuntatalouden ohjausjärjestelmät onnistu tavoitteissaan. Sote- ja maakuntauudistukseen liittyviä riskejä ei ole vielä pystytty arvioimaan. Uudistuksen säästöarvioihin, rahoitusmalleihin ja kustannusmekanismeihin liittyy vielä paljon epävarmuustekijöitä, joiden keskinäisiä riippuvuussuhteita ja vaikutuksia on vaikea arvioida.

Valtion vastuiden laukeamisesta aiheutuvat kustannukset voivat aiheuttaa merkittävän rasituksen kansantaloudelle. Tämä korostaa valtion taloudellisten vastuiden huolellisen seurannan ja hallinnan tärkeyttä. Riskienhallintaan liittyviä menettelyjä ja käytäntöjä, seurantaa ja raportointia pyritään jatkuvasti selventämään ja kehittämään.

Valtion taseeseen liittyvät riskit

Valtion velka on likimain kaksinkertaistunut vuoden 2007 tasolta. Velan korkomenot ovat tästä huolimatta pysyneet likimain ennallaan tai jopa laskeneet hieman. Korkoriskejä sisältyy valtion velkakirjoihin, kassavaroihin sekä muihin velanhallinnan instrumentteihin. Velanhallintaan liittyvää korkoriskiä voidaan analysoida ns. budjetti-riski-käsitteen kautta, jossa tarkastellaan korkomenojen muutosta yleisen korkotason noustessa pysyvästi yhden prosenttiyksikön verran. Tällainen nousu lisäisi valtion korkomenoja nykyisen velan uudelleenhinnoittelun kautta siten, että esim. vuonna 2019 vuotuiset velan korkomenot olisivat n. 500 milj. euroa korkeammat ennusteeseen verrattuna.

Huomattava osa valtiokonsernin omaisuuseristä ja vastuista on talousarvion ulkopuolisissa yksiköissä: rahastoissa, liikelaitoksissa ja valtio-omisteisissa yhtiöissä. Tämän vuoksi valtion taloudellisen aseman eli varojen, velkojen ja vastuiden kokonaisuus on vaikeasti hahmotettava. Valtion varallisuutta hoidetaan nykyisin monella taholla muun muassa valtion talousarviotalouden piirissä, valtion liikelaitoksissa, Solidium Oy:ssä, Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:ssä ja Valtion Eläkerahastossa. Tämä vaikeuttaa valtiokonsernin taseeseen liittyvää riskienhallintaa ja riskeihin liittyvää tavoiteasetantaa.

Euroalueen vakauteen liittyvät riskit

Lainaohjelmiin liittyvät taloudelliset vaikutukset, vastuut ja riskit Suomen näkökulmasta arvioidaan rahoitustukiohjelman hyväksymisen yhteydessä. Päätökset tehdään

³² Kansainvälinen valuuttarahasto on laatinut tutkimuksen ehdollisten vastuiden laukeamisten julkiselle taloudelle aiheuttamista kustannuksista v. 1990–2014. Tutkimukseen sisältyvä tietokanta kattaa 80 maata, ml. Suomen. Tutkimuksen mukaan keskimääräinen julkiselle taloudelle aiheutuva kustannus vastuiden laukeamisesta on ollut 6 % / BKT. Julkiselle taloudelle merkittävän (kustannus yli 0,2 % / BKT) ehdollisen vastuun laukeaminen keskimääräisessä maassa tapahtuu kerran 12 vuodessa ja 8,7 prosentin todennäköisyydellä minä tahansa vuonna.

yksimielisesti euromaiden kesken. Vastuusiin liittyvää riskiä hallitaan pääasiassa rahoitustuelle asetettavan ehdollisuuden avulla (rakenteita tervehdyttävät uudistukset).

Euroopan vakausmekanismin EVM:n ja sitä kautta euromaiden riskiä rajaa käytännössä se, että EVM:lla on etuoikeutetun velkojan asema suhteessa muihin velkoihin heti IMF:n jälkeen. Kahdenvälisillä ja Euroopan rahoitusvakausvälineen ERVV-lainoilla ei ole vastaavaa asemaa. Suomi voi joutua maksamaan annettujen takausten perusteella, jos rahoitustukea saanut valtio ei maksa ERVV:ltä saamaansa rahoitustukea tai sen korkoja takaisin. ERVV:n varainhankintastrategiaan liittyy myös operatiivisia sekä vastapuoli- ja markkinariskejä.

3.3 Valtion yhtiöomistus

3.3.1 Päätöksenteko ja organisoituminen

Valtion toiminta yhtiöomistajana perustuu lakiin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007). Valtion yhtiömuotoinen omistaminen jakautuu 62 yhtiöön, joista 27 on erityistehtävayhtiöitä ja 35 kaupallisesti toimivia yhtiöitä. Kaupallisesti toimivien yhtiöiden omistajaohjauksesta vastaa valtioneuvoston kanslia. Enemmistö erityistehtävayhtiöiden omistajaohjauksesta on sijoitettu muihin ministeriöihin. Osa yhtiöistä on hallinnonalan virastojen ja laitosten ohjauksessa.

Uusi valtioneuvoston omistajapolitiittinen periaatepäättös julkistettiin 13.5.2016³³. Periaatepäättöksessä linjattiin muun ohella, että yhtiöomaisuustase on saatava nykyistä paremmin palvelemaan kasvua ja työllisyyttä. Tätä varten kertomusvuoden syksyllä perustettiin Valtion kehitysyhtiö Vake Oy. Järjestely mahdollistaa irrotettujen pääomien käyttämisen, uuden yritystoiminnan synnyttämisen, kehitysyhtiön salkussa olevien yhtiöiden pääomarakenteen vahvistamisen ja yritysjärjestelyiden tehokkaan toteuttamisen. Valtioneuvosto antoi joulukuussa 2016 Vaken toimiohjeen³⁴. Yhtiöön tullaan siirtämään tulevaisuudessa valtioneuvoston erillisillä päätöksillä Altia Oyj:n, Arctia Oyj:n, Kemijoki Oyj:n, Neste Oyj:n, Nordic Morning Oyj:n, Posti Group Oyj:n, Raskone Oyj:n ja Vapo Oyj:n valtion omistuksia. Tulot Ekokem Oyj:n osakkuuden myynnistä Fortum Oyj:lle tuloutettiin Vakeen. Fortumin ja Ekokemin yhdistyminen tukee yhtiöiden kykyä kaupallistaa uusia tuotteita ja palveluita sekä mahdollistaa uusien innovaatioiden ja liiketoimintamahdollisuuksien löytymisen.

Lakia valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta muutettiin kertomusvuonna siten, että entisten 100 ja 50,1 prosentin yhtiöomistusrajojen rinnalle lisättiin 33,4 prosentin raja omistuksien strategisen intressin toteuttamiseksi. Tällä voidaan

³³ Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäättös. 13.5.2016.

<http://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f804c3d4a>

³⁴ Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:n toimiohje. 29.12.2016.

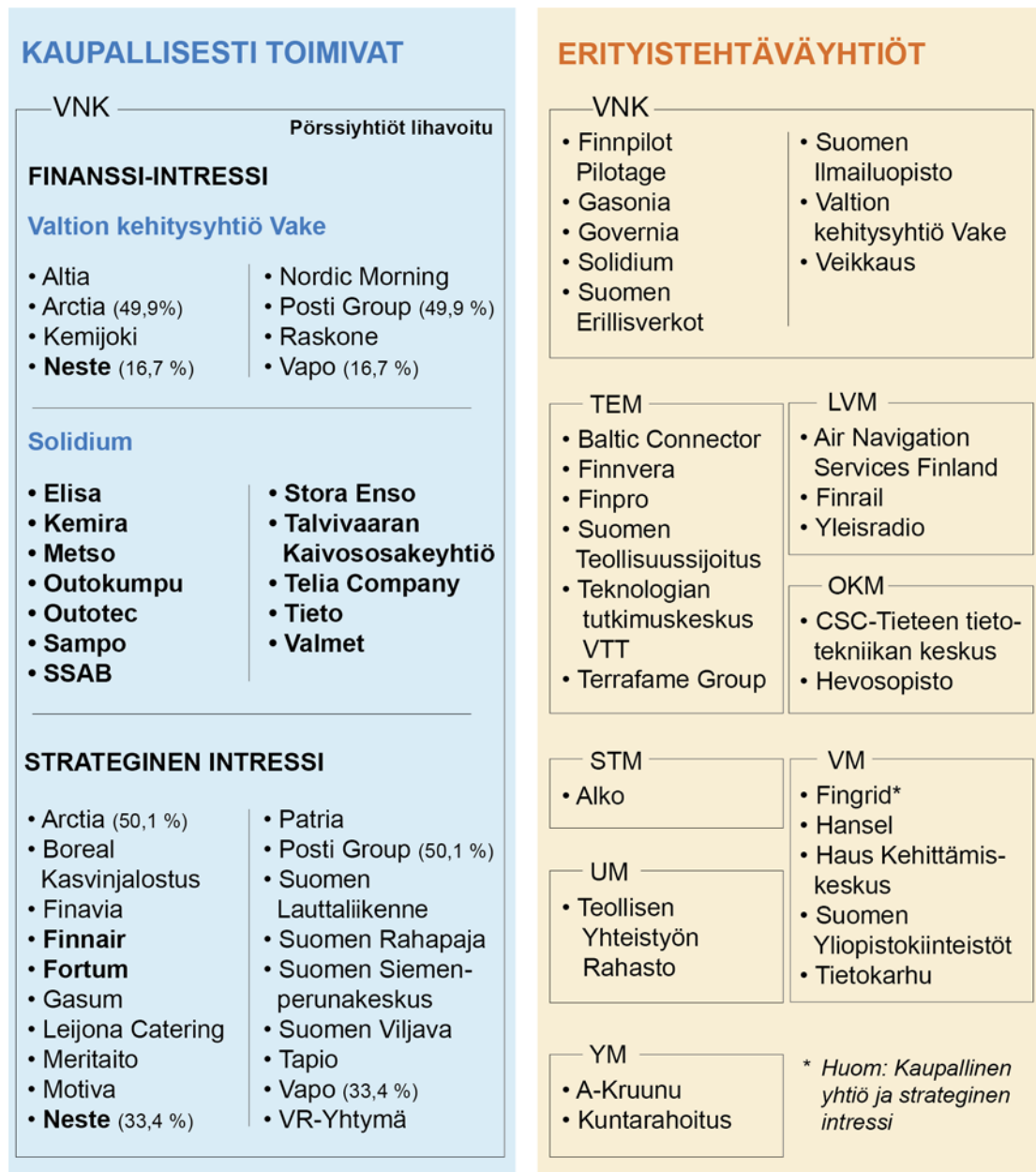
<http://valtioneuvosto.fi/documents/10616/1266558/Toimiohje+Valtion+kehitysyhtio+Vake+Oy.pdf/91664156-a8f2-4bb7-8e1c-f1f8a9bb0cfc>

turvata mm. veto-oikeus yhtiöjärjestyksen muuttamiseen. Vuoden 2016 toisessa lisätalousarviossa Gasum Oy:n ja Fingrid Oyj:n vähimmäisomistusrajat nostettiin nollasta 50,1 prosenttiin, Arctia Oy:n ja Posti Group Oyj:n laskettiin 100 prosentista 50,1 prosenttiin sekä Kemijoki Oy:n 50,1 prosentista nolnaan. Vapo Oy:ssä ja Neste Oyj:ssä tullaan hyödyntämään uutta rajaa ja laskemaan valtuus 50,1 prosentista 33,4 prosenttiin. Muutokset perustuvat yhtiöiden strategisen aseman tarkasteluun.

Omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaisesti valtion omistajaohjauksen tueksi ja eduskunnan roolin vahvistamiseksi perustettiin joulukuun alussa valtion omistajaohjauksen parlamentaarinen neuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtävänä on käsitellä neuvoa-antavasti valtion yhtiöomistuksen toimintapolitiikkaa, omistajaohjauksen toimintaperiaatteita ja eduskuntavaltuuksien rajoja yleisellä tasolla koskevia kysymyksiä. Neuvottelukunnan vastuulle eivät kuulu yhtiökohtaiset asiat.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausvastuulle siirrettiin kertomusvuonna Finn-pilot Pilotage Oy liikenne ja viestintäministeriöstä sekä Suomen Ilmailuopisto Oy opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Finrail Oy:n omistajaohjaus siirrettiin valtioneuvoston kansliasta liikenne- ja viestintäministeriöön. Finavia Oyj:n omistajaohjaus siirretään huhtikuussa 2017 valtioneuvoston kansliaan liikenne- ja viestintäministeriöstä.

Kuvio 34. Valtion yhtiöomistukset (osakeyhtiöt, em. siirtojen jälkeen) 2017



3.3.2 Yritysvastuu, palkitseminen ja hallitusvalinnat

Valtio-omisteiset yhtiöt ovat osakeyhtiöitä, joissa useissa valtio on yksi omistaja muiden omistajien rinnalla. Tämän vuoksi valtion omistus ei voi vaikuttaa yhtiöiden kilpailuneutraliteettiin, eikä valtio yhtenä omistajana muiden omistajien rinnalla myöskään voi esittää yhtiöille kilpailuneutraliteettia heikentäviä vaatimuksia.

Kaikkien yhtiöiden on edellytetty raportoivan omissa vuosikertomuksissaan tai erillisissä julkisissa raporteissaan yritys vastuuasioista ja verojalanjäljestään. Kaikki määräysvaltayhtiöt raportoivat näistä. Yhtiöt kehittävät sekä toimintaansa että raportointiaan vuosittain.

Periaatepäätöksessä linjattiin myös yritysvastuusta ja tiukennettiin valtio-omistajan näkemystä palkitsemisesta. Valtion kokonaan omistamat ja enemmistöomisteiset yritykset raportoivat yhtiökokouksissa kaikille omistajille keväästä 2017 alkaen asettamiensa mitattavien yritysvastuutavoitteiden saavuttamisesta, tehdyistä toimenpiteistä tavoitteiden saavuttamiseksi sekä seuraavien vuosien tavoitteista. Vastuunkantamisen tulee näkyä esim. periaatteena, että verot maksetaan siihen maahan, missä tulos syntyy. Verotuksen minimointi esimerkiksi veroparatiiseja käyttäen ei ole hyväksyttävää.

Kevään 2017 yhtiökokouksista alkaen valtion enemmistöomisteiset yhtiöt raportoivat yhtiökokouksissa kaikille omistajille palkitsemispolitiikat ja muuttuvat palkitsemisen perusteet. Valtio omistajana kannustaa pörssinoteerattujen yhtiöiden johtoa sekä rekrytointitilanteissa että muutoin sijoittamaan omaa varallisuuttaan johtamansa yhtiön osakkeisiin. Näin johto osoittaa sitoutumista, yrittäjyyttä sekä uskoa johtamansa yhtiön kasvuun ja kehitykseen. Valtion näkemyksen mukaan uusissa johtajasopimuksissa pörssiyhtiöissä ja pörssiyhtiöihin rinnastettavissa listaamattomissa yhtiöissä irtisanomisajan palkan ja erokorvauksen yhteenlaskettu suuruus ei saisi ylittää 12 kuukauden kiinteää palkkaa. Muissa listaamattomissa yhtiössä yhteenlasketun summan tulisi olla puolet tästä.

Valtiolla on suora edustus sellaisten yhtiöiden hallituksissa, jotka ovat kokonaan valtion omistuksessa, joissa valtio on enemmistöomistaja tai joissa valtio on niin merkittävä vähemmistöomistaja, että sillä on tosiasiallinen määräysvalta. Valtion osittain omistamissa pörssiyhtiöissä ja merkittävimmissä listaamattomissa yhtiöissä on nimitystoimikunnat, joissa valtion edustaja toimii joko puheenjohtajana tai jäsenenä. Kertomusvuonna molempien sukupuolien vähintään 40 % edustus määräysvaltayhtiöiden hallituksissa toteutui. Yhtiökokouksissa valtion nimityksistä naisten osuus oli 43 %. Naisten osuus yhtiöiden hallituksissa ja johtoryhmissä on esitetty yhtiökohtaisesti taulukoissa 30 ja 31.

3.3.3 Merkittävät muutokset yhtiöomistuksessa ja pääomitukset

Veikkaus Oy, Raha-automaattiyhdistys ja Fintoto Oy yhdistettiin vuoden 2017 alusta uudeksi valtion kokonaan omistamaksi rahapeliyhtiöksi, joka otti nimekseen Veikkaus Oy. Yhdistämisen seurauksena syntyi valtion yhtiöomistussalkun suurin listaamaton yhtiö, joka on myös yksi Suomen suurimmista listaamattomista yhtiöistä. Yhdistymisen taustalla oli tarve kehittää Suomen rahapelijärjestelmää siten, että rahapelaamiseen liittyviä haittoja voidaan ehkäistä entistä tehokkaammin ja yksinoikeusjärjestelmä kyetään ylläpitämään.

Suomen valtio myi 49,9 % puolustusteollisuusyhtiö Patria Oyj:stä Kongsberg Defence & Aerospace AS:lle. Keskeinen tavoite vähemmistöosuuden myynnille on parantaa Patrian kilpailukykyä ja tukea sen kasvua. Yhteistyö Kongsbergin kanssa vahvistaa edelleen Patrian liiketoimintaa niin kotimaassa kuin vientimarkkinoillakin.

Terrafame Group Oy:tä pääomitettiin kalenterivuoden aikana 182,5 milj. eurolla (209,1 milj. eurolla v. 2015). Terrafame Group Oy puolestaan pääomitti kokonaan omistamaansa tytäryhtiötä Terrafame Oy:tä vuoden 2016 aikana 281,8 milj. eurolla (100 milj. eurolla v. 2015), joka käytettiin kaivostoiminnan ylösajon ja ympäristötilanteen varmistamisen kustannusten kattamiseen. Terrafame Group Oy:n saama pääomitus käytettiin vesienhallintaa koskevan tutkimushankkeen edistämiseen, kaivostoiminnan tarvitseman yksityisen rahoituksen hankkimisen edistämiseen, raportointiin valtio-omistajalle sekä muihin konsernin emoyhtiön tehtäviin.

Baltic Connector Oy:tä pääomitettiin vuoden 2016 kolmannessa lisätalousarviossa 28 milj. eurolla kaasuputken rakentamiseen Suomen ja Viron välille. Lisäksi Euroopan komissio myönsi Baltic Connector Oy:lle ja Viron siirtoverkkoyhtiö Elering AS:lle yhteensä 187,5 milj. euroa tukea. EU-tuki on 75 % putken 250 milj. euron rakentamiskustannuksista. Putki yhdistää Suomen ja Viron sekä mahdollistaa Baltian maiden ja Suomen kaasumarkkinoiden yhdistämisen ja integroitumisen EU:n yhteisiin energiamarkkinoihin.

3.3.4 Valtio-omistuksen taloudellinen kehitys

Voitonjako ja myyntitulot

Valtio-omistajan tavoitteena oli v. 2016 edelleen jatkaa listaamattomien kaupallisesti toimivien yhtiöiden pääomarakenteiden keventämistä ja pääomien käytön tehostamista. Tavoitteessa onnistuttiin hyvin, mikä näkyy selkeänä kasvuna ko. yhtiöiden maksamassa voitonjaossa kertomusvuonna. Yhtiöiden maksama osinkosumma nousi 255 milj. euroon (174 milj. euroa v. 2015).

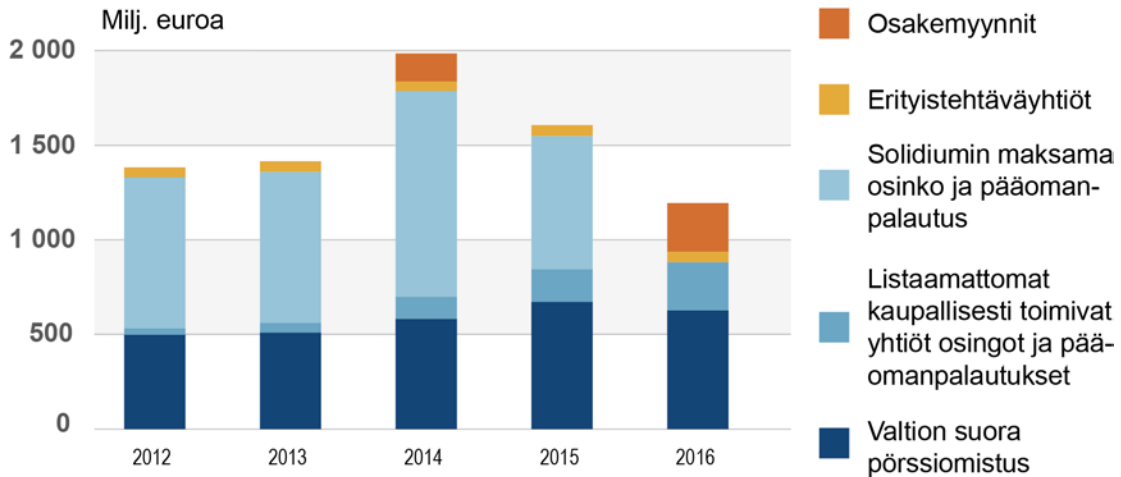
Suoraan omistetuista pörssiyhtiöistä keväällä 2016 saatu osinkosumma laski 625 milj. euroon (670 milj. euroa v. 2015), mikä johtui Fortum Oy:n osingon laskusta. Vuoden 2016 tulosten perusteella keväällä 2017 valtion saama osinkosumma suoraan omistetuista pörssiyhtiöistä sen sijaan kasvaa 670 milj. euroon Neste Oy:n ja Finnair Oy:n nostettua osinkoansa. Fortumin osinko pysyi ennallaan.

Hallitusohjelman mukaisten kärkihankkeiden rahoituksen painopiste siirtyi vuosille 2017–2018, mikä luo painetta valtion yhtiöomistuksesta saatavan tulovirran kasvattamiseen.

Kokonaisuutena ja kassaperusteisesti tarkasteltuna, valtion yhtiöomistuksestaan saamat tulot laskivat 1 194 milj. euroon (1 603 milj. euroa v. 2015). Tähän vaikutti pääasiassa se, että Solidium Oyj maksoi tilikauden 2015–2016 voitonjakonsa valtiolle tammikuussa 2017. Yhtiön voitonjako laski 278 milj. euroon (706 milj. euroa v. 2015), mihin vaikutti yhtiön uusi toimiohje, jonka mukaan yhtiön saamat osingot tulee tilittää mahdollisimman täysimääräisesti valtiolle, kun taas osakemyynneistä saadut tuotot käytetään pääsääntöisesti uusiin kohteisiin tai nykyisten omistusten vahvistamiseen.

Valtion saama 198 milj. euron myyntitulo Ekokem Oyj:n omistuksen myynnistä tuloutui Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:lle, eikä siten näy valtion saamana tulona kertomusvuonna. Vake jakoi tammikuussa 2017 pääomanpalautusta valtiolle 100 milj. euroa.

Kuvio 35. Valtion saama voitonjako ja osakemyyntitulot



* Kassaperusteinen tarkastelu, Solidium Oyj:n voitonjako 278 milj. euroa ei näy kuviossa, maksettu 1/2017

Valtion pörssiomistusten kehitys

Valtion pörssiomistusten kehitys oli kertomusvuonna sekä valtion suoraan omistaman että Solidium Oyj:n pörssisalkun osalta suotuisaa. Neste Oyj:n voimakas, 34 %, kurssinousu nosti valtion suoraan omistaman pörssisalkun markkina-arvoa 13 %. Salkun tuotto oli 21 %. Helsingin pörssin yleisindeksi nousi 4 % v. 2016 ja tuottoindeksi 8 %, joten valtion suoraan omistaman pörssisalkun kehitys oli erinomaista yleiseen markkinakehitykseen verrattuna. Neste Oyj, Finnair Oyj ja Fortum Oyj kehittivät myös vertailuindeksejään paremmin. Valtion suoraan omistaman pörssisalkun viiden vuoden vuotuinen tuotto oli 12,5 %.

Solidium Oy:n pörssisalkku ylsi myös erinomaiseen 18 % tuottoon. Teräsyhtiöiden kehitys oli erityisen hyvää ja parhaiten yhtiöistä tuottivatkin Outokumpu Oyj ja SSAB AB ja heikoiten Elisa Oyj ja Telia Company AB. Seitsemän Solidiumin salkun yhtiöistä tuotti verrokkiyhtiöitään paremmin. Solidiumin osakesalkun viiden vuoden vuotuinen tuotto oli 12,8 %.

Taulukko 29. Valtion pörssiomistuksen markkina-arvon kehitys, milj. euroa

	Omistus- osuus %	2012	2013	2014	2015	2016
Finnair Oyj	55,8	170	198	177	388	288
Fortum Oyj	50,8	6 381	7 499	8 103	6 277	6 570
Neste Oyj	50,1	1 255	1 846	2 577	3 549	4 689
Yhteensä		7 806	9 543	10 858	10 215	11 547
Solidium Oy:n omistus yhteensä		7 176	8 172	7 616	6 835	7 848
Yhteensä		14 982	17 715	18 474	17 050	19 395

Valtion suoraan omistaman pörssisalkun osinkotuotto laski 5,8 prosenttiin (6,1 % v. 2015). Verrattuna Helsingin pörssin tasoon tuotto oli edelleen hyvä. Helsingin pörssin yhtiöiden osinkotuotto oli 4,4 % (4,9 % v. 2015). Solidiumin salkun osinkotuotto oli 4,5 % (5,5 % v. 2015).

Valtion kaupallisesti toimivien yhtiöiden taloudellinen kehitys³⁵

Valtio-omistajan tavoitteena on yhtiöiden kehittäminen omistajan käytössä olevin keinoin ja omistaja-arvon kasvun tukeminen. Valtion koko yhtiöomistuksen arvo on arviolta 29 mrd. euroa, josta pörssiyhtiöomistukset muodostivat v. 2016 lopussa 19,4 mrd. euroa. Suurin paino salkussa on energiasektorin yhtiöillä.

Suoraan omistettujen pörssiyhtiöiden vertailukelpoinen yhteenlaskettu liikevoitto laski 4 % ja oli 1 682 milj. euroa (1 757 milj. euroa v. 2015). Finnair Oyj:n ja Neste Oyj:n vertailukelpoiset liikevoitot kasvoivat, mutta Fortum Oyj:n liikevoitto heikentyi 644 milj. euroon (808 milj. euroa v. 2015). Fortum kärsi edelleen haastavasta liike-toimintaympäristöstä.

Listamattomien kaupallisesti toimivien yhtiöiden yhteenlaskettu liikevaihdon kehitys jatkui laskusuuntaisena. Liikevaihto laski 3 %. Laskuvauhti on kuitenkin merkittävästi hidastunut edellisen vuoden 10 prosentin tasosta. Yhteenlaskettu raportoitu liiketulos niin ikään laski 5 %.

Yhtiöiden keskimääräinen sijoitetun pääoman tuotto laski 8 prosenttiin (18 % v. 2015). Vertailuvuoden lukua nostaa Fortumin sähkönsiirtoliiketoiminnan myyntivoitto. Omistusuudella painotettu sijoitetun pääoman tuotto oli 8 % (17 % v. 2015). Listaamattomien kaupallisesti toimivien yhtiöiden sijoitetun pääoman tuotto oli 7,3 % (7,7 % v. 2015). Omistusuudella painotettu luku oli 6,8 % (7,5 % v. 2015).

Yhtiöiden keskimääräinen omavaraisuusaste pysyi edellisen vuoden tasolla 55 prosentissa (54 % v. 2015). Listaamattomien yhtiöiden osalta omavaraisuusaste oli 47 % (46 % v. 2015).

³⁵ Tarkastelu sisältää Fingrid Oyj:n, vertailuvuosien tiedot oikaistu. Keskimääräiset luvut yhtiön koolla painotettuja. Salkun koostumus on vertailukelpoinen edelliseen vuoteen.

Taulukko 30. Kaupallisesti toimivien yhtiöiden avainlukuja v. 2016

	Liike- vaihto, milj. euroa	Liike- voitto, milj. euroa	Taseen loppu- summa, milj. euroa	Makset- tavat ja tilitettä- vät verot yht., milj. euroa	Inves- toinnit, milj. euroa	Henki- löstö, htv ³⁶	Naisten osuus johto- ryhmäs- sä, %	Naisten osuus hallituk- sessa, %
Altia Oyj	356,6	46,3	438,6	648,5	8,7	797	33	43
Arctia Oy	60,7	12,8	287,4	6,4	131,6	265	25	40
Boreal Kasvinjalostus Oy	9,8	0,7	11	2,9	0,6	70	50	40
Finnair Oyj	2 317	116	2 529	91,8	519	4 937	44	43
Fingrid Oy	586,1	192	2 102	95,8	146,7	300,7	25	40
Fortum Oyj	3 632	633	21 964	720	1 435	8 108	18	38
Gasum Oy	843,4	125	1 462	278,5	147	375	33	40
Kemijoki Oy	43,5	-5,3	477	28	16,5	40	14	14
Leijona Catering Oy	71,1	2,5	28,7	7,8	1,3	457	40	50
Meritaito Oy	28,3	-5,0	34,7	6,6	6,3	232	0	40
Motiva Oy	6,5	-0,2	3,6	2,2	0,0	64	100	40
Neste Oyj	11 689	1 155	7 443	3 605	422	5 001	20	43
Nordic Morning Oyj	103,4	-14,3	54,6	33	5,3	653	57	50
Patria Oyj	489,9	74,6	491,7	77,1	16,5	2 750	25	25
Posti Group Oyj	1 607,6	30,7	1 185,6	354,7	100,4	20 497	30	50
Raskone Oy	65,5	0,1	21,7	17	0,7	482	20	40
Suomen Lauttaliikenne Oy	50,8	9,4	58,9	21,1	10,4	304	25	40
Suomen Rahapaja Oy	66,6	-1,6	64,8	0,9	2,2	186	67	50
Suomen Siemenpe- runakeskus Oy ³⁷	2,8	0,1	3,2	0	0,03	14	57	0
Suomen Viljava Oy	17,5	4,0	25,2	5,4	4,2	60	33	40
Tapio Oy	9,0	-0,4	14,7	1,3	0,3	56	50	75
Vapo Oy ³⁸	459,8	8,6	795	35,6	38,5	914	15	33
VR-Yhtymä Oy	1 187	43,3	2 002	301,8	123,1	7 898	30	38
Yhteensä	23 705	2 428	41 498	6 341	3 136	54 461		

3.3.5 Valtion yhtiöomistuksen vaikuttavuus

Yritysten kasvun ja kehityksen tukeminen

Finnvera Oyj myönsi vuonna 2016 rahoitusta pk- ja midcap-³⁹yrityksille yhteensä 1,0 mrd. euroa, mikä oli 7 % vähemmän kuin v. 2015. Rahoitus kasvaville ja kansainvälistyville yrityksille kuitenkin kasvoi yhtiön strategian mukaisesti. Finnvera rahoitti v. 2016 pk- ja midcap-rahoituksessa lähes 3 400 aloittavaa yritystä ja yli 2 100 kasvuyritystä sekä vaikutti rahoituksellaan yli 8 700 uuden työpaikan syntymiseen.

³⁶ Htv mikäli saatavilla, muutoin henkilöstön lukumäärä

³⁷ Tilikausi 1.12.2015–31.7.2016

³⁸ Tilikausi 1.5.2015–30.4.2016

³⁹ Liikevaihto enint. 300 milj. euroa

Vuonna 2016 vientitakuiden ja erityistakausten kysyntä kasvoi 50 % yhteensä 14,6 mrd. euroon. Vientitakuu- ja erityistakaustarjouksia annettiin yhteensä 4,2 mrd. euroa ja vientiluottotarjouksia 0,8 mrd. euroa. Vientiluottokysyntä oli yhteensä 12,5 mrd. euroa, joka oli 74 % edellisvuotta korkeammalla tasolla. Finnvera osallistui katsauskaudella rahoituksellaan useisiin asiakasyrityksissä tapahtuneisiin merkittäviin yritys- ja rahoitusjärjestelyihin, joilla oli mm. laajoja työllisyysvaikutuksia.

Finpro Oy aloitti varsinaisen toimintansa 1.1.2016. Yhtiön tehtävänä on auttaa suomalaisyrityksiä kasvamaan ja menestymään kansainvälisillä markkinoilla, hankkia Suomeen ulkomaisia investointeja ja lisätä ulkomaisten matkailijoiden virtaa Suomeen. Toiminta rahoitetaan lähes kokonaan valtion yleisavustuksella sekä Finpron hallinnoimia kasvuohjelmia varten valtion varoista myönnettyllä ohjelmakohtaisella rahoituksella.

Teollisuussijoitus Oy antoi katsausvuonna sijoitussitoumuksia pääomasijoitusrahastoihin ja teki suoria sijoituksia yrityksiin yhteensä 165 milj. eurolla. Yhtiön hallinnoimat pääomasijoitukset olivat vuoden lopussa yhteensä 986 milj. euroa. Sijoituskohteena oli 93 rahastoa ja 46 suoraa kohdeyritystä. Kansainvälisestä kumppaniverkostosta kanavoitui Suomeen pääomaa yhteensä 159 milj. euroa sekä kansainvälisen liiketoiminnan osaamista. Kohdeyritysten työpaikkojen määrä kasvoin lähes 3 500 työpaikalla eli 13 %. Kohdeyritysten yhteenlaskettu liikevaihto Suomessa kasvoi vuoden 2015 aikana lähes 450 milj. eurolla eli 12 %. Niin ikään kohdeyritysten vienti kasvoi v. 2016 edellisestä vuodesta 17 %. Teollisuussijoituksen kertomusvuoden tulos oli 46 milj. euroa. Valtion pääomapanokset yli ajan yhtiöön ovat 655 milj. euroa.

Baltic Connector Oy perustettiin, kun Gasum Oy ilmoitti luopuvansa LNG⁴⁰-terminaali ja Balticconnector -hankkeesta kesällä 2015. Yhtiö perustettiin, jotta Suomi saa mahdollisuuden avata kaasumarkkinat sekä Suomen energiaturvallisuus ja huoltovarmuus kaasusektorilla kasvaisivat. Suomi osoitti myös tukevuksensa EU:n energiaunionin keskeistä tavoitetta EU:n kattavan kaasun sisämarkkinoiden luomiseksi. Samalla Suomen ja Baltian yhteisen kaasumarkkina-alueen luominen tulee myös mahdolliseksi. Yhtiön toimialana on kaasumaisten polttoaineiden jakelu putkiverkossa ja sen tehtävä on toteuttaa Suomen osuus Balticconnector-hankkeesta. Kaasuputki on tarkoitus rakentaa vuosina 2018–2019. Yhtiö osallistuu myös Suomen ja Baltian kaasumarkkinoiden kehittämiseen. Yhtiöllä ei ollut varsinaisia investointeja vaan merkittävä osa, yhteensä 5,0 milj. euroa, projektin suunnittelukustannuksista on aktivoitu. Yhtiöllä ei ole liikevaihtoa vaan koko EU-tuki käsitellään taseessa putken valmistumiseen saakka.

Terrafame Group Oy:n vastuulla on hallita valtion omistusta ja käyttää omistajavaltaa kaivostoimintaa Sotkamossa harjoittavassa Terrafame Oy:ssä. Terrafame Group

⁴⁰ LNG = nesteytetty maakaasu (liquefied natural gas)

pin tehtäviin kuuluu yksityisen rahoituksen hankkiminen, kaivosyhtiön toiminnan vakauttamisen ja kehittämisen tukeminen sekä avustaminen kaivosvesien puhdistuksen teknologisten ratkaisujen kehittämisessä. Terrafame Group on valtiomistajan linjausten mukaisesti valmistellut suunnitelmallisesti Terrafamen kaivoksen rahoitusaseman vahvistamista ja omistuspohjan laajentamista. Helmikuussa 2017 Terrafame Group Oy, Terrafame Oy, Trafigura-ryhmä ja Galena Private Equity Resources -rahasto sopivat yhteensä 250 milj. euron rahoitusjärjestelystä ja kaupallisesta yhteistyöstä. Sampo Oyj toimii järjestelyssä kanssasijoittajana. Suomen valtio on edelleen Terrafame Oy:n enemmistöomistaja n. 85 prosentin osuudella. Terrafamen kaivoksen ympäristönhallinnan tilanne on olennaisesti parantunut vuoden 2016 aikana. Vuoden lopussa kaivosalueelle varastoitujen vesien määrä oli n. 3,8 milj. kuutiota (2015 lopussa 10,1 milj. kuutiota). Tuotannon ylösajo on edennyt pääosin suunnitellusti siten, että Terrafame tuotti nikkeliä 9 554 tonnia ja sinkkiä 22 575 tonnia.

Teollisen yhteistyön rahasto Oy (Finnfund) edistää kohdemaidsensa taloudellista ja sosiaalista kehitystä rahoittamalla yksityisen sektorin hankkeita, joihin liittyy suomalainen intressi. Finnfund on kaupallista rahoitusta täydentävä riskirahoittaja. Finnfund kohdistaa pääosan rahoituksestaan matalatuloisiin ja alemman keskitulotason kehitysmaihiin, rakentaa siltoja suomalaisen osaamisen ja kehitysmaiden tarpeiden välille ja panostaa katalysoimiensa kehitysvaikutusten kasvattamiseen. Yhtiö on saavuttanut ulkoasiainministeriön asettamat keskeiset tavoitteet. Se on ylittänyt tavoitteet koskien myönteisiä kehitysvaikutuksia ja toiminnan kustannustehokkuutta. Kertomusvuonna Finnfundille myönnettiin 130 milj. euron laina osana hallitusohjelman mukaista painopistemutosta avustusmuotoisesta tuesta lainoihin ja muihin instrumentteihin.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta antoi syyskuussa sijoitusyhtiö Solidium Oy:n uuden toimiohjeen. Sen mukaisesti yhtiö on suomalainen ankkuriomistaja, jolla on kansallinen intressi toiminnassaan. Yhtiöllä on sekä oikeus että velvollisuus kehittää omistuksiaan ja sijoituspäätösten sekä luopumisten tulee olla taloudellisesti perusteltavissa. Osakemyynneistä syntyvät varat käytetään pääsääntöisesti uusiin kohteisiin tai nykyisten omistusten vahvistamiseen. Lisäksi yhtiöllä tulee olla valmius niin päättäessä vastata salkkuyhtiöidensä pääomahuollosta ja osallistua niiden osakeanteihin tai muihin rahoitusjärjestelyihin omistusosuutensa mukaisesti.

Governia Oy on erityistehtävayhtiö, jota käytetään omistuksellisiin erityisjärjestelyihin. Kertomusvuonna Governia myi Pajakulma Oy:n koko osakekannan. Lisäksi Governian kokonaan omistama GoK Oy osti Nordic Morning Oy:ltä 3,5 hehtaaria kehitettävää asuntorakennusmaata Helsingistä. Governia kehittää tuottohakisesti sen omistuksessa olevia yhtiöitä. Merkittävimmät tytäryhtiöt GoK Oy:n lisäksi ovat Kruunuasunnot Oy, Cinia Group Oy sekä Turun Telakkakiinteistöt Oy.

Valtion kehitysytio Vake Oy perustettiin elokuussa 2016. Valtio siirsi omistamansa Ekokem Oy:n osakkeet Vakeen, joka myi osakkeet Fortumille. Yhtiölle tuloutui kaupasta 198 milj. euroa.

Kuluttajapalvelut

Alko Oy:n perustehtävänä on huolehtia sille alkoholilaissa yksinoikeudeksi säädetyn alkoholijuomien vähittäismyynnin harjoittamisesta. Järjestelyn tavoitteena on alkoholin kulutuksen aiheuttamien haittojen ehkäiseminen. Alko myi 93,5 milj. litraa alkoholijuomia, mikä oli 0,5 milj. litraa eli 0,6 % v. 2015 vähemmän. Alkoholijuomaveroton liikevaihto kasvoi hieman ja oli 1 162,7 milj. euroa (1 158,9 milj. euroa v. 2015). Liikevoitto laski 49,7 milj. eurosta 46,6 milj. euroon. Vuoden 2016 lopussa Alkolla oli 354 myymälää ja 66 noutopistettä. Yhtiön vuosittaiset alkoholipoliittiset tavoitteet vahvistaa yhtiön hallintoneuvosto.

Toimintavuonna Veikkaus Oy valmistautui kolmen peliyhtiön yhdistymiseen uudeksi Veikkaus Oy -nimiseksi yhtiöksi. Yhdistymisen taustalla oli tarve kehittää Suomen rahapelijärjestelmää siten, että rahapelaamiseen liittyviä haittoja voidaan ehkäistä entistä tehokkaammin sekä yksinoikeusjärjestelmä kyetään ylläpitämään. Prosessi Veikkauksen, Raha-automaattiyhdistyksen ja Fintoto Oy:n yhdistämiseksi uudeksi rahapeliyhtiöksi eteni suunnitellusti. Samanaikaisesti onnistuttiin turvaamaan vahva tuloskehitys sekä toiminnan häiriötön jatkuvuus. Yhdistämisen seurauksena syntyi valtion yhtiöomistussalkun suurin listaamaton yhtiö sekä yksi Suomen suurimmista listaamattomista yhtiöistä n. 3,5 mrd. euron liikevaihdolla. Uusi yhtiö jakaa pelien tuotoista avustuksina n. miljardi euroa vuodessa. Kaikkien liiketoimintaryhmien liikevaihto kehittyi positiivisesti. Rekisteröityneiden asiakkaiden määrä nousi lähes 1,9 miljoonaan, kasvua edelliseen vuoteen oli yli 135 000 asiakasta. Asiakaskokemus ja digitaalinen liiketoiminta kehittyivät hyvin, kustannuskehitys oli odotusten mukaista ja kustannustehokkuus parantui kertomusvuonna.

Yleisradio Oy on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva, suoraan eduskunnan valvonnassa ja ohjauksessa toimiva yhtiö. Yhtiön tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Yleisradion liikevaihto v. 2016 oli 470,9 milj. euroa (467,8 milj. euroa v. 2015). Liikevaihdosta n. 98 % muodostui valtion talousarviosta valtion televisio- ja radiorahaston kautta yhtiölle suoritetusta määrärahasta. Yleisradion julkisen palvelun tehtävää ja rahoitusta selvittänyt parlamentaarinen työryhmä julkisti raporttinsa 16.6.2016. Raportti sisältää työryhmän näkemyksen mm. julkisen palvelun tehtävien täsmentämisestä ja hallintoneuvoston aseman vahvistamisesta. Lisäksi työryhmän esitys velvoittaa Yleisradiota lisäämään ohjelmahankintoja ja palveluostoja yhtiön ulkopuolelta sekä käynnistämään neuvottelut kaupallisen median kanssa. Työryhmä esitti myös, että rahoituksen tulee olla valtiontalouden kehysten ulkopuolella ja että rahoitukseen ei tehtäisi valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain 3 §:n mukaista indeksitarkistusta vuosille 2017–2019. Määrärahaan ei ole tehty indeksitarkistusta myöskään vuosina 2015 ja 2016.

Eduskunta hyväksyi lakimuutoksen julkisen palvelun rahoituksen jäädyttämisestä vuosille 2017–2019 marraskuussa 2016. Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamista koskeva, parlamentaarisen työryhmän ehdotusten pohjalta valmisteltu hallituksen esitys annettiin eduskunnalle maaliskuulle 2017.

Turvalliset liikenne- ja koulutuspalvelut

Finavia Oyj:n toimialana ovat lentoasemaliiketoiminta ja lentoasemiin liittyvät palvelut, lennonvarmistusliiketoiminta sekä muu lentoasemiin ja lentoliikenteeseen liittyvä liiketoiminta. Yhtiön erityistehtävänä on kehittää yhtenäistä lentoasemaverkostoa sekä ylläpitää Suomessa lentoasemia, joille on säännöllistä kaupallista reittiliikennettä tai valtion ilmailua. Finavian kannattavuus on sen yhteiskunnalliseen palvelutehtäväänsä nähden hyvällä tasolla ja yhtiö on hoitanut yhteiskunnallisen palvelutehtävänsä tehokkaalla ja liiketaloudellisesti arvioituna mielekkäällä tavalla. Yhtiön liikevaihto v. 2016 oli 380,9 milj. euroa (353,1 milj. euroa v. 2015). Yhtiön liiketulos on kasvanut vuosina 2015–2016 johtuen yhtiön toiminnan kehittämisestä ja positiivisesta matkustajakehityksestä erityisesti kansainvälisessä liikenteessä. Yhtiön tuottamien palveluiden ja ylläpitämän infrastruktuurin kysyntä on mm. Suomen sisäisen väestörakenteen ja liikenteen kilpailutilanteen vuoksi paikoin vähäistä. Osassa verkoston lentoasemia edelleen heikkenevä käyttöaste tulee vaikuttamaan yhtiön kykyyn kehittää Suomessa tarjottavia palveluita.

Finnpilot Pilotage Oy tuottaa luotsauspalvelua, joka varmistaa merenkulun turvallisuuden ja toimivuuden sekä vähentää ympäristöonnettomuuksien riskiä. Luotsaus-ten kappalemäärä aleni 2,2 % ja luotsattujen merimailien määrä laski 4,4 %. Muutokset luotsausmäärissä olivat edelliseen vuoteen verrattuna suuria. Palveluaikatavoitteissa määriteltyjen odotusaikojen puitteissa yhtiö pystyi suorittamaan 99,8 % (99,9 % v. 2015) kaikista luotsauksista. Yhtiön liikevaihto pysyi lähes edellisen tilikauden tasolla 36,5 milj. eurossa (36,8 milj. euroa v. 2015), mikä osittain johti liikevoiton laskuun 1,5 milj. euroon (1,7 milj. euroa v. 2015).

Finrail Oy:n liiketoimintoja ovat rautatieliikenteen ohjauspalvelut, matkustajainformaatiopalvelut, ratatöiden ja liikenteen yhteensovittaminen, sähköradan käyttökeskustoiminta sekä rautatieliikenteen hallintaan liittyvät lisäarvopalvelut. Yhtiön erityistehtävä on varmistaa tasapuolisesti rautatieliikenteen ohjauspalvelut. Yhtiön liikevoitto vuodelta 2016 oli 1,9 milj. euroa (1,7 milj. euroa v. 2015) ja liikevoittoprosentti nousi 4,6 prosentista 5,2 prosenttiin. Konsernin liikevaihto laski 36,9 milj. eurosta 36,6 milj. euroon, mikä johtui operatiivisen kustannustehokkuuden parantumisesta ja siitä syntyneen kustannushyödyn hyvittämisestä asiakashinnassa. Yhtiön kasvustrategiaan kuuluu mm. ratapihoilla tapahtuvan liikenteenohjauksen siirtyminen operaattoreilta yhtiön hoidettavaksi osana kilpailuneutraliteetin varmistamista. Kertomusvuonna yhtiö aloitti ratapihojen liikenteenohjauksen Kouvolassa ja Tampereella. Vuoden 2016 aikana ei valtion rataverkolla tapahtunut yhtään Finrail Oy:n liikenteen ohjauksesta johtuvia törmäyksiä, suistumisia tai vakavia onnettomuuksia.

Hevosopisto Oy:n erityistehtävänä on hevosalan ammatillisen oppilaitoksen ylläpito, alan koulutuksen järjestäminen ja kehittäminen sekä mm. neuvonta ja tietopalvelutoiminta sekä hevosjalostuksen ja -kasvatuksen edistäminen. Hevosopiston maksullinen palvelutoiminta palvelee hevosalan kilpaurheilua, harrastajia ja jo ammatissa toimivia edistämällä koulutuksen ja kurssien avulla toimijoiden osaamista. Yhtiön liikevaihto v. 2016 oli 8,1 milj. euroa (9,3 milj. euroa v. 2015). Vuonna 2016 liiketulos oli 0,4 milj. euroa tappiolla, kun se edellisvuonna oli lievästi voitollinen.

Suomen Ilmailuopisto kouluttaa ammattilentäjiä Suomen liikenneilmailun tarpeisiin. Suomen Ilmailuopisto Oy:n osakkeista Suomen valtio omistaa 49,5 %. Yhtiön tavoitteena ei ole voiton tavoittelu vaan riittävän hyvä taloudellinen tulos, jolla toiminta voidaan turvata ja sitä kehittää. Yhtiö ei jaa osinkoa omistajilleen. Rahoituksen pääosan muodostaa valtionosuus. Tuottoja saadaan myös oppilasmaksuista ja asiakastuotoista. Maksullisen palvelutoiminnan tuottoja rajoittaa periaate pidättäytyä tarjoamasta palveluja, joille löytyy Suomessa tarjontaa yksityisen sektorin puolelta. Yhtiö valmistautuu kurssikokojen kasvattamiseen nykyisestä 30–40 valmistuneesta lentäjästä vuodessa, sillä Finnair Oyj:n lentäjätarve on yli 100 lentäjää vuodessa yhtiön panostaessa kasvuun uudistuvan laivastonsa myötä. Yhtiö hankkii osan koulutuksesta julkisena hankintana muilta lentokouluilta.

Tietoverkko- ja teknologiakehitys

Tietokarhu Oy:n liikevaihdosta 96,5 % kertyi Verohallinnon asiakkuudesta. Liikevaihto putosi edellisvuoden 33,7 milj. eurosta 30,0 milj. euroon pääasiakkaan suunnatessa resursseja Valmis-hankkeeseen (Verohallinnon koko tietojärjestelmää koskeva uudistus sekä ylimääräinen 3,5 milj. euron lisälennus). Liikevoitto v. 2016 oli 3,8 milj. euroa (4,4 milj. euroa v. 2015). Yhtiöllä on ollut keskeinen rooli Verohallinnon tietojärjestelmien kehittämisessä ja ylläpitämisessä. Lukuisista ylläpidettävistä järjestelmistä, varsin monimutkaisesta ja muuttuvasta verotuslainsäädännöstä sekä suurista palveluvolyymeista huolimatta palvelujen käytettävyys ja laatutaso säilyivät kokonaisuutena hyvällä tasolla. Ainoa merkittävä ongelma liittyi verokorttien postituksen jälkeen havaittuun virheeseen, joka korjattiin ohjeistamalla virheellisten korttien saajia. Vuositasolla mitattu asiakastyytyväisyys säilyi erittäin hyvällä tasolla.

Suomen Erillisverkot -konserni operoi puolustusvoimien ja viranomaisten käytössä olevia turvallisuuskriittisiä tietoliikenneverkkoja sekä tarjoaa tele- ja tietoliikennetiloja sekä johtojen sijaintitieto- ja näytönvarauspalveluita. Kertomusvuonna konserni uudisti toimintatapojaan ja konsernirakennetta yhä liiketoiminta- että asiakaslähtöisemmäksi. Konsernin palvelualueet ovat tilannekuva-, tietoliikenne- ja konesalipalvelut. Kertomusvuosi oli ensimmäinen kokonainen kalenterivuosi Turvallisuusverkon operaattorina. Yhtiö on onnistunut hyvin toiminnan vakiinnuttamisessa. Viranomaisradioverkko Virven liittymämäärä kasvoi 6 %. Yhtiö sai valtiolta hintatukea 4,9 milj. euroa (6,5 milj. euroa v. 2015). Hintatuen tavoitteena on turvata Virveverkon toiminta. Virven tulevaisuuden käytettävyys, turvallisuus ja varmentaminen

turvataan n. 30 milj. euron investointiohjelmalla, joka ajoittuu vuosille 2014–2018. Huoltovarmuuskeskus rahoittaa investointiohjelmasta merkittävimmän osan.

CSC – Tieteen tietotekniikan keskus Oy:n tehtävänä on voittoa tavoittelemattomana valtion sidosyksikkönä kehittää ja tuottaa kansainvälisesti korkeatasoisia tieto- ja viestintätekniikan asiantuntijapalveluja tutkimukselle, koulutukselle, kulttuurille ja julkishallinnolle. Yhtiön liikevaihto v. 2016 oli 36,8 milj. euroa (35,7 milj. euroa v. 2015). Kansallisen laskenta- ja datanhallintaympäristön kehittämistä jatkettiin ja yhtiön toiminta laajentui kaikille koulutusasteille. Oppijan sähköisen asioinnin palvelut ovat vakiinnuttaneet paikkansa osana korkeakoulujen koulutuksen ja opetuksen ydinpalveluita. Korkeakoulujen ja tutkimuksen tietoverkko Funet kattaa kaikki suomalaiset korkeakoulut ja palvelee yli 360 000 loppukäyttäjää kaikkialla Suomessa. Yhtiö ylläpitää ja kehittää valtakunnallisia yhteentoimivuuden avainpalveluita, kuten korkeakoulujen valtakunnallista tietovarantoa. Syyskuussa 2016 talouspoliittinen ministerivaliokunta puolsi yhtiön omistuspohjan laajentamista siten, että valtio luovuttaa korkeakouluille yhtiön 30 % osakekannasta.

Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n julkisen tutkimusrahoituksen menoleikkaukset heijastuivat yhtiön talouteen. Valtion VTT:lle myöntämästä perusrahoituksesta on leikkaantunut lähes neljännes vuoden 2014 tasoon verrattuna. Samaan aikaan Innovaatiorahoituskeskus Tekesistä tuleva rahoitus on vähentynyt. Yhtiön liikevaihto v. 2016 oli 162,6 milj. euroa (159,9 milj. euroa v. 2015). Muita tuottoja yhtiöllä oli 86,4 milj. euroa (92,6 milj. euroa v. 2015), josta suurin osa oli valtionavustusta. Liikevoitto laski v. 2015 2,7 miljoonasta eurosta 1,4 milj. euroon. Menoleikkausten vaikutuksia on pyritty lieventämään osallistumalla eurooppalaisiin yhteishankkeisiin ja tätä kautta lisäämään EU-hankerahoituksen osuutta. Kotimaassa on panostettu uusiin asiakkuuksiin erityisesti pk-sektorilla. VTT on kohdentanut tutkimus- ja innovaatiotoimintaansa merkittävään talouskasvuun tähtäävien alojen kehittämiseen keskittyen vaikuttavuudeltaan suurempiin kokonaisuuksiin. Strategiset tutkimuskokonaisuudet tukevat osaltaan hallituksen painopistealojen ja kärkihankkeiden (biotalouden, cleantech, digitalisaatio ja terveys) toimeenpanoa.

[Asuntotuotanto ja kiinteistönhallinta](#)

Kuntarahoitus Oy:n erityistehtävänä on antaa kohtuuhintaista rahoitusta valtion tukemaan asuntotuotantoon. Vuonna 2016 Kuntarahoituksen rahoitusosuus valtion korkotukilainoituksessa oli edelleen n. 75 %. Uutena avauksena on otettu käyttöön vihreän rahoituksen ja vihreät bondit, jotka kannustavat asiakkaita ja sijoittajia ympäristövastuulliseen toimintaan.

A-Kruunu Oy on yleishyödyllinen voittoa tuottamaton toimija, jonka tehtävänä on rakennuttaa omaan omistukseensa kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja Helsingin seudulla. Yhtiö omisti vuoden lopussa 306 asuntoa Helsingissä, Hyvinkäällä, Mäntsälässä, Pietarsaareissa ja Turussa. Yhtiö aloitti toimintavuonna 191 asunnon rakentamisen ja n. 390 asunnon suunnittelun.

Suomen Yliopistokiinteistöt Oy hoitaa yliopistojen kiinteistövarallisuutta. Katsausvuosi toteutui suunnitelman mukaisesti ja oli ylijäämäinen. Talouden ja rahoituksen strategiana on turvata investointien kilpailukykyinen rahoitus pitkälle tulevaisuuteen. Yhtiön nykyisissä hankkeissa useat käyttäjät hyödyntävät samaa infrastruktuuria ja palveluja, mikä vahvistaa talouden, luonnon ja osaamisen kestäväää käyttöä. Yhtiö panostaa oppimisympäristöihin ja tilariskin hallintaan. Yhtiö kehittää kiinteistöjä entistä energiatehokkaammiksi ja kiinnittää investoinneissa huomiota ympäristöystävällisten ja pitkäkestoisten ratkaisujen löytämiseksi.

Valtion yhteispalvelut

HAUS kehittämiskeskus Oy:n koulutus- ja hanketoiminta keskittyi valtionhallinnon ja julkisen johtamisen teemoihin. Yhtiön liikevaihto pysyi edellisvuoden tasolla ja oli 6,0 milj. euroa. Liikevoitto oli 0,3 milj. euroa (0,2 milj. euroa v. 2015). Yhtiö oli mukana useissa hallinnon kehittämishankkeissa ja on tuottanut niitä tukevia koulutus- ja kehittämispalveluita. HAUS on ollut keskeinen EU:n Twinning-hankkeiden toteuttaja Suomessa ja kanavoinut tätä kautta myös suomalaisen hallinnon osaamisen vientiä. Yhtiön ydinosuamista on koulutuksen ja kehittämishankkeiden valmistelu ja toteuttaminen.

Hansel Oy on valtion yhteishankintayksikkö, jonka tavoitteena on tuottaa valtiolle säästöjä kilpailuttamalla ja ylläpitämällä palveluita ja tuotteita koskevia puitejärjestelyitä sekä tarjota asiakkailleen hankintojen asiantuntijapalveluita. Nämä tuottavat valtiolle huomattavia säästöjä hankintojen hinnoissa ja prosessikustannuksissa. Yhtiön liikevaihto v. 2016 oli 9,6 milj. euroa (9,1 milj. euroa v. 2015) ja liikevoitto 0,5 milj. euroa (0,4 milj. euroa v. 2015). Vuonna 2016 Hansel oli mukana yli miljardin euron hankinnoissa valtiolla. Puitejärjestelyillä tehtiin yhteishankintoja v. 2016 yhteensä 771 milj. eurolla (697 milj. euroa v. 2015). Asiantuntijapalveluiden projektien yhteenlaskettu hankintavolyymi oli n. 339 milj. euroa (235 milj. euroa v. 2015).

Kaupallinen yhtiö Fingrid Oyj

Fingrid Oyj on kaupallinen yhtiö, jonka omistuksesta 53 % on valtiovarainministeriön omistajaohjauksessa. Yhtiön liikevaihto v. 2016 oli 586,1 milj. euroa (600,2 milj. euroa v. 2015) ja liikevoitto 192,0 milj. euroa (162,6 milj. euroa v. 2015). Keskeisimmät strategiset tavoitteet ovat yhteiskunnalle varman sähkön ja toimivien sähkömarkkinoiden turvaaminen ja asiakastarpeisiin vastaavien palveluiden tarjoaminen edullisesti. Eurooppalaisessa vertailussa vastaavan infrastruktuurin omaavien yhtiöiden kesken Fingridin kantaverkkohinnoittelu oli edullisimpia. Kantaverkon siirtoturvamus oli 99,9998 %, häiriöistä aiheutui keskimäärin 2,1 minuutin sähkötön aika liittymispisteisiin. Rajasiirtoyhteyksillä oli vähemmän häiriöitä ja häiriöiden kes- tot lyhenivät. Mitattu asiakastytyväisyys oli 4,0 (asteikolla 1–5) ja myös maanomistajien palaute toiminnasta oli hyvällä tasolla.

Taulukko 31. Erityistehtävayhtiöiden avainlukuja v. 2016

	Liike- vaihto, milj. euroa	Liike- voitto, milj. euroa	Taseen loppu- summa, milj. euroa	Makset- tavat ja tilitettä- vät verot yht., milj. euroa	Inves- toinnit, milj. euroa	Henki- löstö, htv ⁴¹	Naisten osuus johto- ryhmäs- sä, %	Naisten osuus hallituk- sessa, %
A-Kruunu Oy	1,9	0,1	87,9	7,8	33	6	33	25
Alko Oy	1 162,7	46,6	256,3	62,5	7,4	1 856	63	43
Baltic Connector Oy ⁴²	0	-0,4	31,2	-0,2	5,0	1,4	40	33
CSC-Tieteen tietotekniikan keskus Oy	36,8	0,3	17,5	12,7	0,3	277	15	43
Finavia Oyj	380,9	28,3	1 000,9	86,6	182,8	2 394	10	43
Fingrid Oyj	586,1	192,0	2 101,8	95,8	146,7	300,7	25	40
Finnpilot Pilotage Oy	36,5	1,5	29,6	13,1	2,5	327	20	50
Finnvera-konserni	281	69	9 498	-1	5	376	50	43
Finpro Oy	4,3	-0,1	21,7	-	0,4	250	25	40
Finrail Oy	36,6	1,9	9,3	14,6	0	415,1	29	40
Gasonia Oy	n/a	-0,03	763	n/a	255	0	n/a	33
Governia-konserni	90,6	8,0	314,4	18,0	31,4	234	n/a	40
Hansel Oy	9,6	0,5	19,2	3,5	0	73	60	40
HAUS Kehittämiskeskus Oy	6,0	0,3	5,4	0,0	0,0	30,4	100	40
Hevosopisto Oy	8,1	-0,4	5,1	0,1	0,2	96	70	43
Kuntarahhoitus Oyj	183,7	174,2	34 052	5,5	2 924	106	33,3	50
Solidium Oy ⁴³	n/a	-3,5	4 186	-23,2	172	10	25	50
Suomen Erillisverkot Oy	93,2	7,2	247,4	16,5	20,3	308	0	43
Suomen Ilmailuopisto Oy	8,8	0,1	19,4	2,0	1,1	44	14	25
Suomen Teollisuussijoitus Oy	45,6 ⁴⁴	55,2	943	2,8	162	34	43	43
Suomen Yliopistokiinteistöt Oy	147,7	41,1	1 224,9	19,2	95,7	33	0	33
Teknologian tutkimus- keskus VTT Oy	162,6	1,4	235,1	41,2 ⁴⁵	11,8	1 991	55	43
Teollisen yhteistyön rahasto Oy (Finnfund)	16,3	0,3	406	0,02	151	66	40	75
Terrafame-konserni	101,0	-136,7	377,0	51 892	74,0	632	9	33
Tietokarhu Oy	30,0	3,8	16,2	9,3	-	199	33,3	40
Veikkaus Oy	2 204,5	582,6	712,5	136,0	10,9	372,7	17	43
Yleisradio Oy	470,9	-2,9	250,5	46,2	25,6	3 490	45	43

⁴¹ Htv mikäli saatavilla, muutoin henkilöstön lukumäärä.

⁴² Kulunut tilikausi (1.10.2015–31.12.2016) oli yhtiön ensimmäinen.

⁴³ Tilikausi 1.7.2015–30.6.2016.

⁴⁴ Pääomasijoitusten nettovoitot. Yhtiöllä ei liikevaihtoa. Sijoitustoiminnan tuotot kirjataan liiketoiminnan muihin tuottoihin ja rahoitustuottoihin.

⁴⁵ Ennakkonpidätykset, sosiaaliturvamaksut, arvonlisäverot. Vuonna 2016 ei maksettavaa tuloveroa.

3.4 Kuntatalous

3.4.1 Kuntatalouden ohjaus

Kuntatalousohjelma laaditaan osana julkisen talouden suunnitelmaa ja valtion talousarvioesityksen valmistelua valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä.

Kuntatalousohjelmassa arvioidaan kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa sekä perustuslaissa turvatun rahoitusperiaatteen toteutumista. Lisäksi ohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön, palveluiden kysynnän ja kuntien tehtävien muutokset sekä esitetään arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin.

Syksyn 2015 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä asetetun rahoitusasematavoitteen mukaan kuntatalouden alijäämä saa olla korkeintaan puoli prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon v. 2019. Viimeisimmän, syksyllä 2016 julkaistun, kuntatalouden kehitysarvion mukaan asetettu rahoitusasematavoite ollaan saavuttamassa.

Rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi hallitus asetti myös sitovan euromääräisen menorajoitteen, jolla rajoitetaan valtion toimenpiteistä kuntatalouden toimintamenoihin aiheutuvaa painetta. Syksyn 2015 julkisen talouden suunnitelmassa hallitus päätti, että sen toimenpiteiden nettovaikutus on 520 milj. euroa kuntatalouden toimintamenoja alentava v. 2019. Menorajoitetta kiristettiin kevään 2016 julkisen talouden suunnitelmassa ja kuntatalouden menorajoite on vuoden 2019 tasolla -770 milj. euroa.

Valtio ei voi pelkästään omin toimin taata kuntatalouden tasapainottumista. Kuntalaissa kuntia ja kuntayhtymiä pyritään ohjaamaan kohti ennakkoivampaa ja kokonaisvaltaisempaa taloudenhoitoa mm. tiukentamalla alijäämien kattamista koskevaa sääntelyä sekä ulottamalla alijäämän kattamista ja arviointimenettelyä koskeva sääntely myös kuntayhtymiin. Kuntakenttä on sopeuttanut toimintaansa. Toimintamenojen kasvu on ollut maltillista.

Vuodesta 2017 lähtien kuntalain taloussäännökset ulotetaan koko kuntakonserniin.

3.4.2 Kuntatalouden tila – menot, tulot ja tasapaino

Taloustilanteen kiristyessä ja taloudellisten resurssien niukentuessa kunnat ja kuntayhtymät ovat jatkaneet toimintansa sopeuttamista. Vuonna 2016 kuntien toimintakate heikkeni 1,4 %. Käyttötalouden menot⁴⁶ kasvoivat erittäin maltillisesti, mutta käyttötulojen heikko kehitys huononsi kokonaisuutta.

⁴⁶ Vastaa toimintakatetta

Taulukko 32. Kuntien talouden muutos vuosina 2015–2016, mrd. euroa (ilman kuntayhtymiä)

	Tilinpäätös 2015	Tilinpäätös- arvio 2016	Muutos, mrd. euroa	Muutos, %
Toimintakate	-28,3	-28,7	0,4	1,4 %
Verotulot	21,7	22,0	0,3	1,4 %
Valtionosuudet, käyttötalous	8,2	8,8	0,6	7,1 %
Verorahoitus yht.	29,9	30,7	0,9	3,0 %
Rahoituserät, netto	0,5	0,4	-0,2	-34,5 %
Vuosikate	1,9	2,4	0,5	
Poistot	2,1	2,1	-0,03	
Vuosikate – poistot	-0,2	0,4	-0,4	
Nettoinvestoinnit	-2,5	-2,4	-0,1	
Vuosikate – nettoinvestoinnit	-0,6	-0,01	-0,6	
Lainakanta	15,5	16,0	0,5	3,5 %
Rahavarat	4,1	4,2	-0,04	0,9 %
Veroprosentti, painotettu	19,85	19,89		0,04 %-yksikköä

Kuntaverotusta on tästä huolimatta edelleen jouduttu kiristämään tulorahoituksen vahvistamiseksi. Kaikkiaan 45 kuntaa korotti kunnallisveroa, mutta verotulojen suhteellinen kasvu oli kuitenkin vähäinen.

Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta kasvoi 640 milj. eurolla n. 18,0 mrd. euroon.

Koko kuntatalouden tasolla kirjanpidollinen tulos parantui selvästi. Tämä johtui suurelta osin toiminnan tehostumisesta. Tulos oli v. 2016 n. 620 milj. euroa.

Kuntatalouden nettoinvestoinnit laskivat hieman edellisvuodesta, mutta toiminnan rahavirta⁴⁷ ei riittänyt koko kuntatalouden tasolla kattamaan 2,4 mrd. euron nettointeivointikuluja, eikä myöskään poistoja. Kuntatalouden velkaantuminen jatkui edelleen, mutta hidastuneena n. 0,54 mrd. euron tasolle.

Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä kääntyi kasvuun usean vuoden pienenemisen jälkeen. Vuoden 2016 tilinpäätösarvion perusteella tällaisia kuntia oli 18.

Heikon talouden kuntien määrä pysyi samantasoisena vuoteen 2015 verrattuna, uusia kriisikuntia uusien konsernikriteerien johdosta olisi tulossa menettelyyn 3–5 ja useat kunnat lähestyvät kriteereitä. Kuntatalouden parantuneiden näkymien vuoksi on kuitenkin oletettavaa, että arviointimenettelyyn tulee lähivuosina harvempia kuntia.

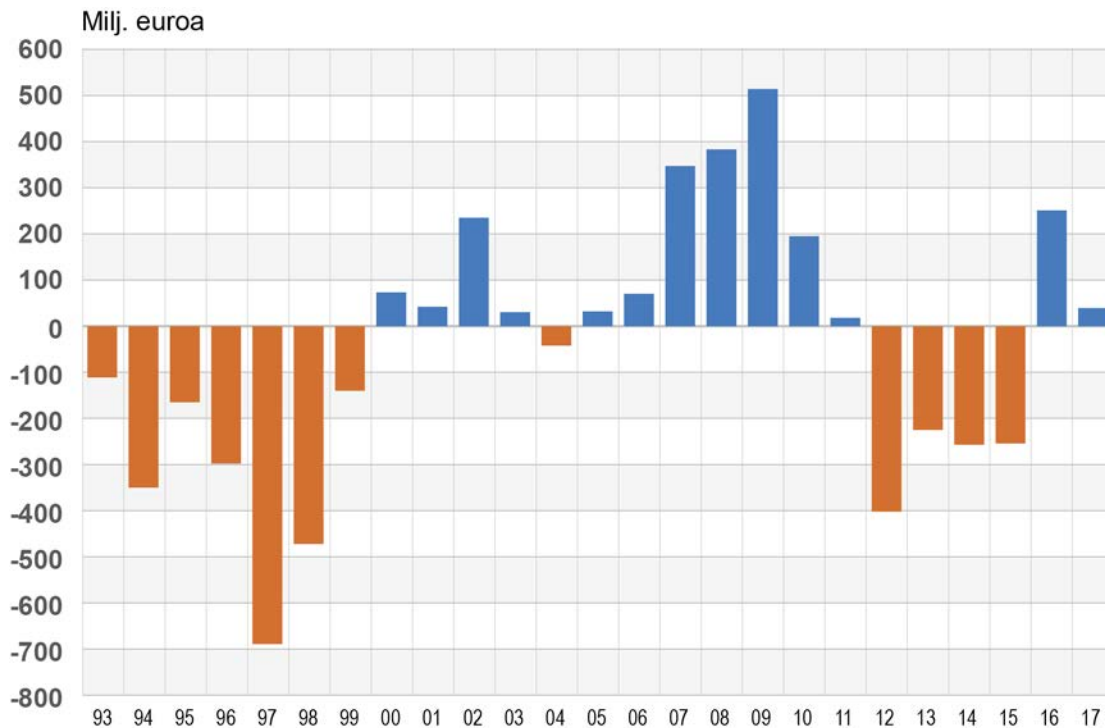
⁴⁷ Vuosikate + satunnaiset erät, netto + tulorahoituksen korjauserät

3.4.3 Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimet

Kuntien valtionapuihin kohdistettiin kaikki hallinnonalat mukaan lukien määrärahoja yhteensä 11,1 mrd. euroa. Se oli n. 522 milj. euroa enemmän kuin v. 2015. Tähän vaikuttivat eniten kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen sisältyvät valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus (225 milj. euroa) ja verotulomenetyksen kompensatio (262 milj. euroa).

Vuoden 2016 talousarvioesityksessä valtion toimenpiteiden arvioitiin vahvistavan kuntataloutta 288 milj. eurolla. Talousarvioesityksen antamisen jälkeen arvioita valtion toimenpiteiden vaikutuksesta tarkistettiin julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä. Valtion toimenpiteiden vaikutusten arvioitiin vahvistavan kuntataloutta 251 milj. eurolla v. 2016. Alla on havainnollistettu valtion toimenpiteiden arvioitua vaikutusta kuntatalouteen vuosina 1993–2017.

Kuvio 36. Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen 1993–2017 (verrattuna edellisen vuoden talousarvioon)



Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen osoitettiin valtionosuutta 9,0 mrd. euroa. Siinä oli lisäystä vuoden 2015 varsinaiseen talousarvioon verrattuna n. 487 milj. euroa. Valtionosuuden kasvuun vaikuttivat kustannustenjaon tarkistuksen ja verotulojen menetyksen kompensaaation lisäksi hallitusohjelman mukainen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittäminen 10 milj. eurolla. Lisäksi valtionosuutta korotti asukasluvun ja muiden laskentaperusteiden muutos 55 milj. eurolla. Hallitusohjelman mukaisesti peruspalvelujen valtionosuuteen ei tehty indeksikorotusta vuodelle 2016.

Hallitusohjelman mukaisesti kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähennettiin sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä varhaiskasvatuksessa. Tehtävien vähennykset laskivat pe-

ruspalvelujen valtionosuutta yhteensä n. 37 milj. euroa ja kuntien menoja n. 146 milj. euroa.

Suurimmat menosäästöt on tarkoitus saada omais- ja perhehoidon kehittämisestä sekä alueellisen erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostamisesta.

3.5 Työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot

Työeläkelaitokset (mm. yksityiset eläkeyhtiöt, Keva ja Valtion Eläkerahasto) ovat osa julkista taloutta ja ne huolehtivat työeläketurvan rahoittamisesta. Työeläkerahastot ovat varautuneet tulevien eläkkeiden maksuun kumulatiivisilla ylijäämillä, jotta pitkällä aikavälillä niiden talous olisi kestäväällä pohjalla. Työeläkemenot ovat nopeassa kasvussa, sillä eläkeläisten määrä kasvaa arviolta 175 000 henkilöllä kuluvan vuosikymmenen aikana. Eläkemenoja kasvattavat lisäksi indeksikorotukset sekä keskimääräisen eläketason nousu, koska alkavat eläkkeet ovat maksussa olevia eläkkeitä suurempia.

Vuonna 2016 eläkerahastojen ylijäämä supistui 1,1 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. Ylijäämän pidempään jatkunut supistuminen johtuu ennen kaikkea eläkemenojen kasvusta. Myös palkkasumman hidas kasvu näkyy eläkemaksutulojen kehityksessä. Lisäksi työeläkelaitosten kansantalouden tilinpidon mukaiset korkotulot ovat alhaiset matalan korkotason vuoksi.

Muut sosiaaliturvarahastot sisältävät lähinnä perussosiaaliturvasta vastaavan Kansaneläkelaitoksen sekä ansiosidonnaisesta työttömyysvakuutuksesta vastaavan Työttömyysvakuutusrahaston. Kansaneläkelaitoksen menot rahoitetaan valtion budjetista, työnantajilta ja työntekijöiltä perittävistä sosiaalivakuutusmaksuista sekä vähäiseltä osin kunnilta. Ansiosidonnainen työttömyysvakuutus rahoitetaan palkansaaajilta ja työnantajilta perittävillä työttömyysvakuutusmaksuilla, valtionosuuksilla sekä pieneltä osin työttömyyskassojen jäsenmaksuilla.

Kansaneläkelaitoksen menojen kasvua hidastivat v. 2016 julkisen talouden tasapainottamiseksi tehdyt säästötoimet. Työttömyysmenojen pitkään jatkunut kasvu puolestaan pysähtyi v. 2016 työllisyystilanteen kääntyessä parempaan suuntaan. Vuonna 2016 muiden sosiaaliturvarahastojen rahoitusasema kääntyi 0,2 % ylijäämäksi suhteessa bruttokansantuotteeseen, mihin vaikutti osaltaan vuoden alussa tehty työttömyysvakuutusmaksujen yhden prosenttiyksikön korotus.

Sosiaaliturvaetuudet, -avustukset ja sairaanhoitokorvaukset kohosivat n. 20 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen v. 2016, kun ennen finanssikriisiä v. 2007 suhdeluku oli n. 15 %. Rasituksen kasvu johtuu väestön ikääntymisestä johtuva eläkemenojen kasvusta sekä pitkään jatkuneesta heikon talouskehityksen aikakaudesta.

4 Valtiovarain controller -toiminnon lausuma hallituksen vuosikertomuksen tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä

Lausuman tarkoitus ja oikeudellinen perusta

Valtiovarain controller -toiminto varmistaa valtioneuvostolle valtion talousarviosta annetun lain 24 f §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti, että hallituksen vuosikertomukseen otettavat valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvaukset antavat talousarviolain 18 §:ssä säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva). Valtiovarain controller -toiminto antaa tietojen arvioinnin ja varmistuksen johdosta sisäisen valvonnan menettelyihin kuuluvan lausuman vuodelta 2016 annettavasta hallituksen vuosikertomuksesta.

Lausuman antamisen perustana olevat menetelmät

Hallituksen vuosikertomuksen sisältämien tietojen oikeellisuutta ja riittävyttä on arvioitu 12.4.2017 annetun valtiovarain controller -toiminnon ohjeen (VM/778/00.00.00/2017⁴⁸) mukaisesti.

Valtiovarain controller -toiminnon käytettävissä ovat olleet valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman valtion keskuskirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastuksen alustavat havainnot. Valtiovarain controller -toiminnossa on myös tarkastettu, että tilinpäätös on laadittu sitä koskevien säännösten mukaisesti.

Valtiovarain controller -toiminnossa on varmistettu, että hallituksen vuosikertomukseen otetut valtion liikelaitosten ja rahastojen tilinpäätöslaskelmat perustuvat vahvistettuihin ja ulkopuolisten tilintarkastajien tarkastamiin tilinpäätöksiin.

Valtion tilinpäätöstä, valtiontaloutta ja valtion taloudenhoitoa koskevat tiedot

Hallituksen vuodelta 2016 annettava vuosikertomus liitteineen 1 ja 2 antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista ja taloudellisesta asemasta sekä valtion taloudenhoidosta ja antaa kokonaisuutena kohtuullisessa määrin oikeat ja riittävät tiedot tuloksellisuuden pääasiallisesta kehityksestä.

Tilinpäätös on laadittu säännösten ja määräysten mukaisesti eikä se sisällä olennaisia virheitä tai puutteita.

Valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen tilinpäätökset ovat vahvistettuja ja ulkoisten tilintarkastajien tarkastamia. Tilinpäätöstietojen oikeellisuuteen ja riittävyyteen ei ole tilintarkastuksissa esitetty huomautuksia.

⁴⁸ http://vm.fi/documents/10623/4537051/VM778_00.00.00_2017/

Hallituksen vuosikertomuksessa ovat laskelmat talousarvionalouden, valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen muodostaman kokonaisuuden tuotoista ja kuluista sekä taseesta ja taseen ulkopuolisista vastuista (valtionalouden kokonaislaskelmat). Kokonaislaskelmien tieto on informatiivista, laskelmat on laadittu em. yksiköiden virallisten tilinpäätösten perusteella, mutta ne ovat tilintarkastamattomia.

Laskelmat antavat kattavamman kokonaiskuvan valtioneuvoston ohjausvallan alaisen valtionalouden alijäämästä ja varallisuusasemasta kuin pelkkä valtion tilinpäätös. Numerotiedot ja niitä täydentävä laskelmien analyysi koskee toistaiseksi vasta muutamaa vuotta, eivätkä analysointi- ja arviointimenetelmät vielä ole vakiintuneita. Valtion kokonaislaskelmien analyysi ei voi noudattaa yritysten tilinpäätösanalyysimenetelmiä, sillä esimerkiksi tunnuslukuja ei voida tulkita samoilla periaatteilla. Laskelmien käytettävyys, hyödyllisyys ja kohderyhmät pystytään arvioimaan vasta pidemmän ajan kuluessa, jolloin määrittyvät myös tarkemmat sisältötavoitteet analyysitiedoille.

Valtion taloudellisten vastuiden ja riskien raportointia on laajennettu edellisvuodesta, mm. takausvastuita koskevaa tietoa on lisätty.

Hallituksen vuosikertomuksen kertomusosassa esitetyt tiedot ja arviot valtionalouden ja julkisen talouden tilasta täydentävät valtion tilinpäätöksen antamaa kuvaa valtion taloudellisesta asemasta.

[Valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitystä koskevat tiedot](#)

Hallituksen vuosikertomuksessa ja liitteessä 1 olevat tiedot antavat kokonaisuutena riittävän kattavat tiedot vuoden 2016 talousarviossa esitettyjen yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista.

Kaikki ministeriöt ovat raportoineet talousarvion pääluokkaperustelujen vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen yhtenäistä arvosana-asteikkoa käyttäen ja esittäneet taulukossa myös lyhyet perustelut arvioinneilleen. Ministeriöt ovat tehneet arvioinnin itsearviointina, joten arviointi on subjektiivista ja arvosana-asteikon soveltaminen vaihtelee. Kaikkia vuoden 2016 toteumatietoja ei vielä ole ollut käytettävissä, joten tuloksellisuuden raportointi ja vaikuttavuuden arviointi on perustunut osin ennakotietoihin.

Vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen raportoinnin ja arvioinnin onnistuminen riippuu myös tavoiteasetannasta. Jos tavoitteet ovat lähinnä tekemisen kuvailua, niiden toteutumisen raportoinnista tulee helposti toimenpiteiden luettelointia. Tavoitteiden asetantaa tulee kehittää siten, että toteutumisen arviointiin on nykyistä paremmat mahdollisuudet, ja arviointi voisi nykyistä enemmän perustua indikaattoreihin.

Toimintaympäristön muutosten ja riskien tarkastelu on esittämistavan yhtenäistämisen vuoksi selkeytynyt edellisvuodesta, mutta raportointi on vielä sisällöltään vaihtelevaa ministeriöiden välillä. Edelleen tulee kehittää riskien määrittelyä sekä niiden kytkemistä hallinnonalan toimintaan ja tuloksellisuuteen.

Vuosikertomustekstien esittämistyylin yhtenäistäminen sekä toiminnan ja tekemisen kuvailujen vähentäminen on tarpeen edelleen.

Aikataulu ja valmisteluprosessi

Kertomuksen aikataulu on viime vuosina vakiintunut huhtikuun loppupuolelle, jotta eduskunta ehtisi käsitellä kertomuksen kevätistuntokaudella. Nykyisellä tuotantotavalla merkittävä aikataulun tiivistäminen ei ole mahdollista. Esim. kokonaislaskelmat voidaan laatia vasta tilinpäätöstietojen perusteella.

Valmisteluaikatauluun liittyväksi riskiksi on tunnistettu, että tietosisältöön voi jäädä epäyhtenäisyyksiä kertomuksen eri osien tai eri kieliversioiden välillä. Käännös on teetetty ulkopuolisessa käännöstoimistossa, eikä sitä ole tarkastettu valtioneuvoston sisäisen kieliasiantuntijan toimesta.

Hallituksen vuosikertomuksen valmistelusta on vastannut toimituskunta, joka antoi marraskuussa ministeriöille ohjeet valmistelusta ja on käsitellyt ministeriöissä tuotetut tekstit sekä pyytänyt ministeriöiltä täydennyksiä ja tarkistuksia. Toimituskunta on työskennellyt valtioneuvoston kanslian johdolla. Valtiovarain controller -toiminto on osallistunut ohjeiden valmisteluun ja ministeriöiden tuottamien ehdotusten käsitelyyn jo valmistelun aikana sen varmistamiseksi, että kertomus antaa talousarviolain 18 §:ssä säädetyllä tavalla oikeat ja riittävät tiedot.

Helsingissä 20 päivänä huhtikuuta 2017

Valtioneuvoston apulaiscontroller Esko Mustonen

Neuvotteleva virkamies Riitta Pirhonen



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. 0295 16001
info@vnk.fi
vnk.fi/julkaisut

ISBN: 978-952-287-393-4 PDF
ISBN: 978-952-287-394-1 nid.
ISSN: 2323-962X PDF
ISSN: 2341-7129 nid.